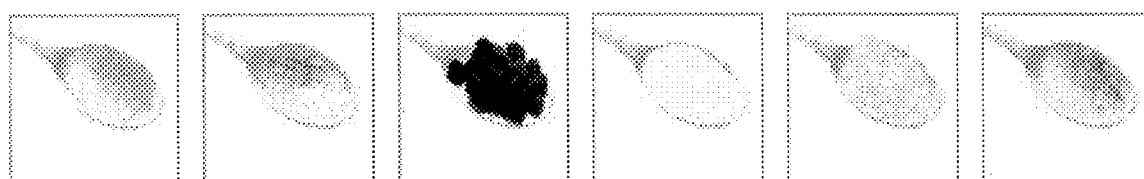
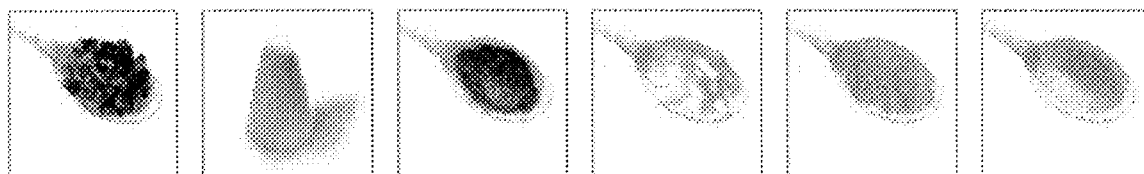


Materialien zu Zucker und EU- Zuckermarkt- ordnung



Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
-------------------------	----------

1. Kapitel : Einführung in das Handelsprodukt Zucker

Kolonialware Zucker	5
(Nikolas Back, in: ila 174, April 1994)	
Dossier: Zucker – Vom Luxusgut zur Massenware	6
(in: Welternährung, 4.Quartal 2002)	
Süss ist nicht gleich Zucker:	9
In: Einkaufen verändert die Welt Die Auswirkungen unserer Ernährung auf Umwelt und Entwicklung (Hrsg. Eva Heusinger, Tobias Reichert, Klaus Wöldecke, Verein Partnerschaft 3.Welt Gießen, Weltladen-Dachverband, BUKO- Agrarkoordination) Schmetterling Verlag, Stuttgart, 1999	
Zucker: Süßes für Konsumenten, bittere Last für die Dritte Welt	12
(Uwe Kerkow, www.epo.de/specials/zuckerdossier.html , 2004)	
Zuckermarkt Deutschland	20
(www.existenzfrage-zucker.de)	
Zuckermarkt Europa	22
(www.existenzfrage-zucker.de)	
Zuckermarkt Welt	23
(www.existenzfrage-zucker.de)	
Rohrzucker oder Rübenzucker?	25
In: Atlas der Verwicklungen Ein Schaubilderbuch über Armut, Wohlstand und Zukunft in der Einen Welt (Hrsg. Welthaus Bielefeld, Institut f. Intern. Zusammenarbeit des dt. Volkshochschulverbandes, Landesinstitut für Schule und Weiterbildung in NRW, Misereor, World Vision Deutschland) Peter Hammer Verlag, Wuppertal, 2001	
Weltagrarrhandel: Ausweg aus der Krise?	26
(Armin Paasch, 22.08.05)	
Activity sheet: When sugar was just a stick	37
(Unterrichtseinheit)	

2. Kapitel: Die Reform der EU-Zuckermarktreform: Entwicklung und Folgen

Vorschlag für eine andere Zuckerpolitik	43
Zuckerkampagne contra EG (Weltwirtschaft und Entwicklung W&E, 03/1993)	
Bitterer Zucker. EG: Kein Ausgleich für den Süden	44
(Astrid Engel, in: epd Entwicklungspolitik 4/93, Februar)	
Brasilianische Regierung geht Agrarsubventionen von EU und USA an	47
(Gustavo Capdevila, Brennpunkt Drett Welt 207, November 2002)	
Der Markt ist überzuckert	49
Die EU-Subventionen für Zuckerproduzenten verhindern Entwicklung im Süden (Sigrid Thomsen, in: Inkota-Brief 128, Juni 2004)	
Die verkehrte Welt der Zuckerarbeiter – EU-Agrarpolitik	50
Blickpunkt Welthandel 3/Juli 2004	
Rohr gegen Rübe	52
Um die Zuckerproduktion tobt ein weltweiter Verteilungskampf. Europas Agrarpolitiker halten den Preis künstlich hoch (Fritz Vorholz, in: Die Zeit, 22.12.03, nr.1)	
Zucker: Vorschlag der Kommission für stärkere Ausrichtung am Markt, mehr Verbraucherorientierung und bessere Handelsbedingungen	57
(Brüssel, den 14.Juli 2004)	
Die europäische Zuckermarktordnung gerät unter Druck	59
(Karl-Heinz Stecher, in: Zeitschrift für Entwicklungspolitik, 16/2004)	
AKP-Staaten sauer über Zuckerpläne der EU	60
Epd 16/2004	
Reform der EU-Zuckermarktordnung	61
Antworten zum Fragenkatalog des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestags (Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, November 2004)	
Die Reform der Zuckermarktordnung aus entwicklungspolitischer Sicht	83
Beitrag zur Anhörung des Bundestagsausschusses Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft am 8.11.2004	
Fairer Handel nur durch Wandel!	85
Kommentar zur Zuckermarktordnung Epd 23-24/2004	
Brasiliens Zucker erobert den Weltmarkt	87
(Janina Budi, ASW, in: Solidarische Welt 189/2005)	

Bittere Zuckerpolitik	90
E+Z 1/2005	
Zuckerkrieg	92
Ein Stück Gerechtigkeit (in: Brasilien Dialog, 1-2/2005)	
Luftschlösser: Der EU-Aktionsplan für den Zuckermarkt	95
(Heimo Claasen, in: Zeitschrift für Entwicklungspolitik, 10/2004)	
WTO: EU-Subventionen verstoßen gegen Handelsregeln (Zuckermarkt)	97
E+Z 6/2005	
Zuckermarktreform für Agrobusiness	98
(Remler-Schöberl) in: Lateinamerika Anders 1/2006	
GAP-Reform: EU-Agrarminister beschließen grundlegende Reform des Zuckersektors	100
Brüssel, den 20. Februar 2006	

3. Kapitel : Pressemitteilungen und Positionen zur EU-Zuckermarktreform
--

Zuckermarktordnung enthält unverzichtbare Vorteile	105
Deutscher Bauernverband (03.02.2004)	
AbL-Positionspapier :	
Reform der EU-Zuckermarktordnung	106
Besser erzeugen – gerechter verteilen – Ende des Dumpings (Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. Hamm Juni 2004)	
Interview mit Dr. Gebhard – Deutsche Zuckerwirtschaft vor dem Aus?	111
Interview mit Dr. Gebhard, Vorsitzender der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker	
Internationaler Agrarhandel ist kein Selbstzweck - Nichtregierungsorganisationen fordern Vorrang für Menschenrechte, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit bei den WTO-Agrarverhandlungen	112
Position des Forums Umwelt und Entwicklung	
Für eine Reform der Zuckermarktordnung in der EU	120
(Quelle: Für eine Reform der Zuckermarktordnung in der EU; gekürzt. Position von Umwelt-, Entwicklungs- und Landorganisationen. Initiator: Forum Umwelt und Entwicklung, Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung)	
Informationen für die Presse – Verband Wetterauer Zuckerrübenbauer e.V. – Pressemeldung zum Start der Zuckerrübenkampagne 2004 in der Wetterau	123
Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Anhörung) Angestrebte Senkung der Zuckerpreise bei EU-Reform umstritten Pressedienst des deutschen Bundestages	125

EU-Zuckermarktordnung – Bundesregierung muss handeln	127
(Hasselfeldt/Mortler/Schindler, CDU/CSU)	
Pressemitteilung: Umwelt- und Entwicklungsverbände fordern Reformbereitschaft von Zuckerbauern	128
Hohe Subventionen und Zuckerprotektionismus längst nicht mehr zeitgemäß (eed, FIAN, NABU)	
Position und Forderung: Reform stellt Zuckerwirtschaft vor große Herausforderungen	129
Gemeinsame Präsidentenerklärung von DBV, ADR, WVZ	
Reform der EU-Zuckermarktordnung – Fragen und Antworten der Praxis	131
(Deutscher Bauernverband DBV, Wirtschaftliche Vereinigung Zucker WVZ, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauerverbände ADR)	
Positionspapier Zucker der AGEZ	137
Wien 2004	
AktionsExistenzfrageZucker	147
Gemeinsame Erklärung des Deutschen Bauernverbandes, der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauerverbände, der Wirtschaftlichen Vereinigung und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten zur EU-Zuckermarktordnung. (ADR, DBV, NGG, WVZ)	
Reform des EU-Zuckermarktes: Eine Antwort an Roger Peltzer	150
(Michael Windfuhr, veröff. am 01.02.06 im ‚Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung‘ (W&E))	
EP kritisiert Reform der gemeinsamen Marktordnung für Zucker- geringere Preissenkungen verlangt	156
Pressedienst Europaparlament, 19.01.1006	
Zuckerwirtschaft stellt sich den Herausforderungen	157
(Wirtschaftliche Vereinigung Zucker, 21.02.2006)	

4.Kapitel: Zuckerländer - Beispiele

Bittersüße Zeiten	161
Vom Aufstieg der philippinischen Zuckerindustrie und ihrem Niedergang (Günther Spreitzhofer, in: der Überblick 2/2000)	
Nach dem Kaffee der Zucker	165
(in: Fijate 267, August 2002)	
Erstmals Gewinne	166
Genossenschaftlicher Zuckerrohranbau in El Salvador (Edurad Fritsch, in: Rundbrief Flüchtlingshilfe Mittelamerika 63, August 2003)	

Vom Zucker... zu Bananen.....	170
(Interview mit Arnold N. Thomas von der Botschaft der Eastern Caribbean States in Brüssel	
„Als Technologiepartner spielen wir eine wichtige Rolle“.....	174
(Interview mit Alois Kühn, KWS Saat AG, in: E+Z 5/2005)	

Einleitung

Die vorliegende Materialsammlung ist natürlich keine umfassende Sammlung zum Thema: Das Thema ist viel zu weit, hat unzählige Aspekte und ist sehr detailreich. Die ausgewählten Artikel und Texte sollen der Orientierung dienen und enthalten viele Fakten und Zahlen.

Die Artikel sind innerhalb der Kapitel chronologisch geordnet.

Grundsätzlich können die vier thematischen Kapitel nur einen Einblick in die Thematik geben – alles andere würde den Rahmen dieses Readers sprengen.

Die Texte wurden so ausgewählt, dass sie nicht zu ‚akademisch‘ oder theoretisch sind. Sie sollten geeignet sein, um neu in das Thema einzusteigen. Man kann sich ins Thema einarbeiten und es anderen näher bringen.

Zum 1. Kapitel:

Die Artikel sollen einen kurzen Einblick in das Thema Zucker geben: Geschichte, Zuckermarkt, Zahlen und allgemeines.

Zum 2. Kapitel:

Zum Einstieg zwei Artikel über die Zuckerkampagne 1992 – ein kleiner Rückblick über die Kampagne gegen ungerechte Welthandelsstrukturen, in der teilweise schon sehr ähnliche Argumente ins Feld geführt wurden wie heute.

Die restlichen Artikel schlagen den Bogen von der Kritik an den EU-Subventionen, von der WTO-Klage gegen den EU-Zuckerexport, über die Vorschläge zur Zuckermarktreform hin zu den Hauptpunkten der Reform. Des Weiteren finden sich Artikel zu den Folgen der Reform für die EU, AKP- und LDC-Länder, zu den Folgen für Zuckerrübenbauer und Konsumenten und zu den entwicklungspolitischen Implikationen der Zuckermarktordnung (ZMO).

Zum 3. Kapitel:

Die Pressemitteilungen sind chronologisch geordnet und selbstverständlich nicht komplett. Aber es finden sich die zentralen Akteure mit ihren Positionen wieder: Deutscher Bauernverband (DBV), Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft (ABV), Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ), Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauverbände (ADR), Forum Umwelt und Entwicklung, eed, NABU, FIAN, AGEZ Österreich, Germanwatch u.a..

Zum 4. Kapitel:

Die Länderbeispiele sind nur punktuell: Philippinen, El Salvador, Guatemala und Afghanistan. Sie repräsentieren beileibe nicht die wichtigsten zuckerproduzierenden Länder, geben aber Aufschluß über das Problem aus Sicht dieser Länder.

Wir könnten allerdings auf Nachfrage zu bestimmten Ländern gründlicher recherchieren und weitere Länderbeispiele erarbeiten.

Die Textzusammenstellung in der vorliegenden Form wirft sicherlich mehr Fragen und Informationsbedürfnisse auf, als sie beantworten kann. Dazu soll sie auch dienen: der Reader möchte dazu anregen, die Lücken zu benennen, damit wir im Laufe der Zeit alle Aspekte beleuchten können, die für unser Projekt wichtig sind.

Fühlt euch also aufgefordert, die Bereiche zu nennen, die fehlen, oder die man noch gründlicher recherchieren sollte.

Außerdem würde ich mich sehr über Literaturhinweise und andere Tipps zu Materialien freuen.

Berlin, im Mai 2006

Eva Danninger

(Forschungs – und Dokumentationszentrum Chile Lateinamerika FDCL e.V., Archiv³)

1.Kapitel

Einführung in das Handelsprodukt Zucker

Bis zur Mitte des 17. Jh. war Brasilien der größte Zuckerproduzent der Welt. Die Aussicht auf riesige Gewinnchancen machten den Zucker zum Motor neuer kolonialer Erwerbungen: Mitte des 17. Jh. eroberten Holländer, Engländer und Franzosen zahlreiche bis dahin spanische Karibikinseln. Es kam zu einer „Zuckerrevolution“ mit weitreichenden sozialen und wirtschaftlichen Folgen. Innerhalb weniger Jahre wurde die Sozialstruktur dieser Gebiete völlig verändert: die spanischen KleinsiedlerInnen auf diesen Inseln wurden durch Großgrundbesitz und Plantagenwirtschaft verdrängt.

Für den immensen Bedarf an billigen Arbeitskräften auf den Zuckerplantagen wurde der berühmt-berüchtigte „Atlantische Dreieckshandel“ betrieben: Nachdem die SklavInnenschiffe aus Afrika in Amerika entladen wurden, fuhren sie von dort meist mit Zucker und Rum beladen zurück nach Europa. Auf diese Weise wurden Millionen von AfrikanerInnen als SklavInnen nach Lateinamerika verschleppt. Um ein Mehrfaches höher lag die Zahl der Opfer, die im Zuge der SklavInnenjagden und des Transports ums Leben kamen.

Da aus diesem Dreieckshandel unvorstellbare Handelsgewinne erzielt werden konnten, wurde der SklavInnenhandel seit dem 16. Jh. immer stärker intensiviert: Er stieg von 100 000 SklavInnen im 16. Jh. auf 600 000 im 17. Jh., 1,3 Millionen im 18. Jh. und 1,6 Millionen im 19. Jh. an.

Des einen Leid...

Von den eingangs erwähnten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen für die Anbauländer bilden viele bis heute eine Erblast aus der Kolonialzeit:

1. Am augenfälligsten sind die vom Zuckeranbau hervorgerufenen ökologischen Schäden: „Der Zucker vernichtete die Wälder der Karibik... Auf Jamaika okkupierten die Zuckerpflanzungen riesige Flächen, die vorerst abgeholzt werden mußten. Das Holz wurde unter anderem auch für Mühlen und das Feuern in der Siederei gebraucht. Da Zuckerrohr viele Nährstoffe braucht, dem Boden aber wenig Sorgfalt gewidmet wurde, laugten die Pflanzen den Boden aus. ... Die Formel lautet: mehr Zuckerrohrfelder, mehr Land urbar machen, mehr Mühlen, mehr Holz, mehr Sklaven.“ (Al Imfeld)

2. Da in der Kolonialzeit der Nahrungsmittelanbau vernachlässigt wurde, bestand bis ins 18. Jh. auf den SklavInnen-

Kolonialware Zucker

Kein anderer Rohstoff hat in der Kolonialzeit den lateinamerikanischen Kontinent nachhaltiger verändert als der Zucker: Er formte (oder besser deformierte) nachhaltig die Gesellschaft, Ökonomie und Ökologie Brasiliens und der karibischen Inseln, während er für die europäischen Wirtschaften eine der Grundlagen der industriellen Revolution bildete.

plantagen die ständige Gefahr von Hungersnöten. Erst im 18. Jh. versuchte man, des Ernährungsproblems Herr zu werden, indem man vielen SklavInnen einen Hausgarten zwecks Lebensmittelanbau zur Verfügung stellte.

3. Der Anbau des Zuckerrohrs führte zu einer regelrechten Polarisierung der Gesellschaft: Zucker setzt eine Koordination zwischen Landwirtschaft (Farmanbau) und handwerklich-manufakturerer Verarbeitung voraus. Da sich dies mit Großplantagen als erheblich einträglicher als mit der Koordination von Kleinbauern erwies, wurden die Kleinbetriebe bald von den Großplantagen verdrängt. Gegenüber einer kleinen Schicht von Besitzern stand ein Heer von schwarzen SklavInnen.

4. Die Portugiesen steuerten gezielt die Entwicklung Brasiliens zum Rohstofflieferanten und verhinderten gleichzeitig eine eigenständige Entfaltung des gewerblichen Sektors. Im Jahre 1786 erließ die Königin von Portugal für Brasilien beispielsweise ein Edikt, demzufolge sämtliche weiterverarbeitenden Betriebe geschlossen werden mußten.

Im Unterschied zu Nordamerika betätigten sich die Kolonisten in Lateinamerika

nicht als gewerbliche Unternehmer, sondern als Kaufleute bzw. Großbauern. Selbst die lateinamerikanischen Kolonialstädte waren weniger Gewerbe-, als KonsumentInnenstädte, wo die öffentlichen Beamten die Tribute „ihrer“ IndianerInnen aus der Umgebung verpraßten.

...des anderen Freud

Von Vertretern der Dependenz-Theorie wurde immer wieder hervorgehoben, daß die Entstehung der Unterentwicklung in Lateinamerika und die beginnende Industrialisierung in England zwei Seiten ein und derselben Medaille sind. In der Tat war Westindien im späten 18. Jh. der zweitwichtigste Handelspartner Englands und machte ein Viertel des Außenhandels aus. Allein aus Jamaika wurde im 18. Jh. fünfmal mehr importiert als aus allen nordamerikanischen Kolonien zusammen, die britischen Importe aus Grenada lagen achtmal höher als die aus Kanada. Allerdings trug die Plantagenwirtschaft (incl. SklavInnenwirtschaft) ganze 5% zum englischen Nationaleinkommen bei.

Dennoch seien hier Beispiele für wirtschaftliche Multiplikator-Effekte genannt: 1693 schrieb der Gouverneur der Ostindien-Gesellschaft, Sir Josiah Child, jeder Engländer in Barbados und Jamaika schaffe Arbeit für vier Leute in der Heimat. Hierzu gehörten Arbeitsplätze, die mit der Errichtung von Zuckerraffinerien in Bristol, Liverpool, London oder Glasgow entstanden sind; Arbeitsplätze, die Güter für die Ausfuhr nach Afrika und Westindien (Lebensmittel, Haushalts- und Eisenwaren sowie Stoffe) bereitstellten. Allein in Manchester waren 1788 rund 36 000 Arbeitsplätze allein vom Afrika- und Westindienhandel abhängig. Weiterhin profitierten der Schiffsbau sowie das Bank- und Versicherungswesen, schließlich auch die Viehzüchter in Irland sowie Fischer und Landwirte in den Nordamerika von ihm.

Trotz dieser Beispiele bleibt festzuhalten, daß der Kolonialhandel und damit die Peripherie zwar den Akkumulationsprozess in den Metropolen gestützt hat, ihr Beitrag sollte jedoch gegenüber internen Faktoren nicht überschätzt werden. Es kann gerade nicht von einem Nullsummenspiel gesprochen werden, wo Nachteile in Lateinamerika in gleichem Maße zu Vorteilen für England werden.

Unbestritten bleibt jedoch, daß durch die Politik der Kolonialmächte dauerhafte, bis heute sichtbare Schäden in der Peripherie angerichtet wurden.

Nikolaus Back

Weltenernährung 4. Quartal 2002



Zigarettenpause auf einem Zuckerrohrfeld. Die Ernte ist harte Handarbeit.

Süßer Kristall aus Rohr und Rübe

Der weltweite Zuckermarkt wird heute von wenigen Firmen kontrolliert / Von Ulve Kerkow

Wer kennt ihn nicht, den Zuckerhut, das Wahrzeichen von Rio de Janeiro. Ein passendes Symbol, war und ist doch Brasilien einer der wichtigsten Zuckerproduzenten. Zwei Pflanzen sind weltweit Hauptlieferanten für die Herstellung der süßen Kristalle: das Zuckerrohr, das vor allem in Afrika, Asien, Südamerika und Australien angebaut wird, und die Zuckerrübe, die vorwiegend in Europa, den USA, Kanada und in China als Rohstoff dient.

Zuckerrohr wächst am besten im feuchtwarmen, tropischen Klima. Es wird bis zu sechs Meter hoch und fünf Zentimeter dick. Je nach Sorte und Klima kann es nach einer Reifezeit von neun bis 13 Monaten geschnitten werden. Sein Saft enthält zwölf bis 14 Prozent kristallisationsfähigen Zucker. Ursprünglich stammt das wilde Zuckerrohr wahrscheinlich aus Melanesien, also einem Teil der Südsee. Eine ganze Reihe von Wildformen sind jedoch von Afrika bis zu den Salomoninseln, von Japan bis Indien verbreitet. Obwohl die Pflanze leicht zu vermehren ist – einfach ein Stück in den Boden stecken, es wurzelt dann von selbst – ist sie doch anspruchsvoll: Zuckerrohr braucht gute Böden und viel Feuchtigkeit, verträgt aber keine Staunässe.

Die Ernte ist Handarbeit

Zuckerrohr zu ernten, ist mühsam und geschieht in Entwicklungsländern auch heute noch von Hand. Sind die dicken Stängel erst geschnitten, muss alles sehr schnell gehen, denn der gespeicherte Zucker wird sehr schnell wieder abgebaut. Die nötige Logistik und der Transport stellen Kleinbauern, die das Rohr selbst vermarkten wollen, vor kaum lösbarer Probleme. Deshalb arbeiten überwiegend Tagelöhner in der Dritten Welt auf den Zuckerrohrplantagen. Ihre Arbeits- und Lebensbedingungen sind hart und oft unmenschlich.

Derzeit werden weltweit 136 Millionen Tonnen Zucker im Jahr produziert. Rund ein Drittel davon wird aus Zuckerrüben gewonnen. Dem steht ein Verbrauch von 132 Millionen Tonnen gegenüber. Nach Brasilien ist Indien mit 18 Millionen Tonnen der zweitgrößte Produzent, exportiert aber so gut wie keinen Kristallzucker, sondern konsumiert die gesamte Produktion im eigenen Land. Ähnliches gilt für die Ukraine und Mexiko. Auch China benötigt eine acht Millionen Tonnen

selbst. Weitere wichtige Produzenten sind Thailand, Australien, Kuba und die USA. Importieren müssen vor allem Russland, viele afrikanische Länder sowie der Nahe und Mittlere Osten. Weltweit werden 69 Prozent des Zuckers in den Herstellerländern verbraucht. Neun Millionen der verbleibenden rund 40 Millionen Tonnen werden jedoch über regulierte Märkte verteilt, so dass letztlich 25 Prozent des weltweit erzeugten Zuckers auf den „freien“ Weltmarkt gelangen.

30 Millionen Tonnen Kristallzucker – das ist eine enorme Menge. Dennoch gilt der Weltzuckermarkt als „Restmarkt“: Denn die Herstellerländer exportieren lediglich ihre Überschüsse – die Versorgung der eigenen Bevölkerung hat Vorrang. Das führt zu extremen Preisschwankungen auf dem Weltmarkt und schafft erhebliche Probleme für jene Staaten, die mit dem Zuckerexport Erlöse erwirtschaften wollen. In den 70er und 80er Jahren war Zucker der Rohstoff, der den heftigsten Preisschwankungen ausgesetzt war. Heute hat sich die Situation beruhigt. Die Preise fallen nur noch langsam, da das Angebot in den meisten Jahren über der stagnierenden Nachfrage liegt.

Wo Zucker zu Hunger...

Mehr als 20.000 Familien – mindestens 100.000 Menschen – auf der philippinischen Zuckerinsel Negros waren im Sommer 2002 von akuter Unterernährung bedroht. Grund dafür ist laut FIAN International (Food First Action Network) die Tatsache, dass für die Zuckerarbeiter immer noch keine staatlichen Mindestlöhne gezahlt werden. Auch die geplante Landreform kommt nicht voran. In ihrer Not stürmten 500 Zuckerarbeiter das staatliche Nahrungsmittellager und forderten die Provinzregierung auf, den Notstand auszurufen.

Die Zuckerindustrie auf den Philippinen beschäftigt noch heute über eine halbe Million Bauern und Landarbeiter für Anbau und Ernte und weitere 25.000 Arbeiter in den Zuckermöhlen. Die Situation auf Negros hatte sich derart zugespitzt, dass FIAN die internationale Öffentlichkeit aufrief, Protestschreiben an die philippinische Regierung zu senden.

Die Insel, die schon seit 1860 Zucker exportiert, gelangte bereits in den 70er und 80er Jahren zu trauriger Berühmtheit. Damals stellten die großen Hersteller von Erfrischungsgetränken in den USA mehr und mehr von Zucker auf Süßstoffe um, und die EU begann mit dem Export von subventioniertem Zucker. Dadurch sank der Preis von 60 US-Cent pro Pfund im Jahr 1974 auf noch ganze 3 Cent im 1985.

Die Folge war eine Hungerkatastrophe auf Negros. 85 Prozent der Inselbewohner rutschten damals unter die Armutsgrenze.

...und zu Ausbeutung führt

Schon seit rund 100 Jahren wandern landlose Haitianer – fast immer illegal – über die Grenze in die benachbarte Dominikanische Republik, denn beide Staaten liegen auf der Karibikinsel Hispaniola. Organisierte Schlepperbanden mit guten Beziehungen zum Militär auf beiden Seiten machen glänzende Geschäfte mit der Hoffnung auf ein besseres Leben. Diese Form der Arbeitsmigration hat bereits eine so lange Tradition, dass die Bezeichnung „Haitianer“ in der Dominikanischen Republik zu einem Schimpfwort geworden ist.

Im Nachbarland angekommen, fristen die Haitianer ein erbärmliches Leben in den „Batayas“, wie die Barackensiedlungen genannt werden. Sie müssen sich mit 40 Personen eine Toilette teilen und zwölf bis 15 Stunden täglich arbeiten. Dafür wird den „Braceros“ („die mit den Armen arbeiten“), wie die Zuckerrohrschneider genannt werden, natürlich nicht der staatliche Mindestlohn gezahlt. Wer die Plantage verlassen will, riskiert aufgegriffen und nach Haiti deportiert zu werden.

Die Gewinne, die die CEA, die staatliche Zuckergesellschaft der Dominikanischen Republik, auf dem Rücken dieser Braceros macht, kommen nur einer kleinen Gruppe von Familien zugute, die das Land regiert: Besitzern von Raffinerien, Regierungsbeamten, Großgrundbesitzern und Angehörigen des Sicherheitsapparates. 33 Prozent der Anteile der CEA hält der US-amerikanische Multi Gulf & Western.

Weitere Infos:

Deutsches Zucker-Museum: Amrumer Straße 32, 13353 Berlin; Internet: www.dtmb.de

„Süßes ohne Reue“ von Heidrun Fronek, Südwest Verlag, 96 Seiten, ISBN 3-517-07684-8

„Zuckerfrei und süß“ von Heidrun Fronek und Norbert Müller, Südwest Verlag, 128 Seiten, ISBN 3-517-08084-5

Eine etwa 45 Minuten lange filmische Dokumentation mit dem Titel „Süßhunger“ kann man als VHS-Kassette bei der DOKUFAKTUR bestellen: Sternstr. 5, D-24103 Kiel, Telefon 0431-97 09 309, Telefax +49-431-98 28 547, E-mail: info@dokufaktur.de

Wo die Planwirtschaft blüht

Bei Zucker gibt es bisher keine freie Marktwirtschaft

Freier Markt? Nicht, wenn es um den wirtschaftlichen Wettstreit zwischen Zuckerrohr und Zuckerrübe geht. Denn immer wieder muss die Rübe wettbewerbsfähig gemacht werden. Die Folge: Der Wettbewerb zwischen Rohr und Rübe ist völlig verzerrt – durch staatlich regulierte Preise, Steuern, Importzölle, Anbauquoten und Exportsubventionen.

Die heutige EU-Regelung besteht seit nahezu 35 Jahren. Dazu gehören Garantiepreise für Weißzucker, die etwa dreimal so hoch sind wie der Weltmarktpreis. Um den europäischen Markt vor dem billigeren Importzucker zu schützen, wird ein Zollsatz von gut 190 Prozent erhoben. Das führt dazu, dass in der EU 14 bis 16 Millionen Tonnen Kristallzucker pro Jahr erzeugt werden, obwohl nur 12,5 Millionen Tonnen verbraucht werden.

Quote für die Rübe

Damit die Zuckerrübenproduktion nicht unbegrenzt weiter wächst, wurden für die EU-Staaten Quoten eingeführt. Die deutsche Quote teilen sich zu 89 Prozent drei Konzerne: Südzucker AG (49 Prozent), Nordzucker AG (31 Prozent) sowie Pfeifer & Langen (18 Prozent). Nach Angaben der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) arbeiten in der deutschen Zuckerindustrie derzeit rund 6.300 Menschen; 1985 waren es noch über 8.000.

Das Besondere an der EU-Zuckermarktordnung: Im Wesentlichen wird sie von der Zuckerwirtschaft selbst getragen. Die Kosten dafür werden jedoch auf die Produktpreise aufgeschlagen und damit auf die Konsumenten abgewälzt. Der Europä-

ische Rechnungshof gibt die zusätzlichen Belastungen mit über sechs Milliarden Euro an. Insgesamt importiert die EU rund 2,5 Millionen Tonnen Zucker und exportiert 3,4 Millionen Tonnen; allein die Exportsubventionen kosten die Verbraucher rund 400 Millionen Euro pro Jahr.

Von der EU direkt finanziert wird dagegen der quotierte Import von rund 1,7 Millionen Tonnen Zucker zu subventionierten Preisen aus einer Reihe von AKP-(Afrika-Karibik-Pazifik-)Staaten, die über spezielle Abkommen vom Handel mit der EU profitieren. Für diese – oft sehr kleinen – Staaten ist das von existentieller Bedeutung: Sie erzielen einen beachtlichen Teil ihrer Exporterlöse damit. Einige von ihnen wären überhaupt nicht in der Lage, zu Weltmarktpreisen zu produzieren.

Trotz der hohen Kosten schlägt derzeit niemand ernsthaft vor, die europäische Zuckermarktordnung mit einem Schläge abzuschaffen. Selbst Greenpeace befürchtet, dass vom plötzlichen Zugang zum europäischen Markt nur wenige Länder wie beispielsweise Polen, die Ukraine, Brasilien oder Australien profitieren würden, die

große Mengen Zucker zu gleichbleibender Qualität liefern können. Die Umweltschützer wollen statt dessen Modelle, die einen extensiven Zuckerrohr- wie auch Rübenanbau fördern – in Europa ebenso wie in den Entwicklungsländern. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie schlägt in seinem Wirtschaftsbericht 2002 vor, die Zuckermarktordnung zunächst so zu verändern, dass zumindest die Exportsubventionen vollständig entfallen und die Einfuhrzölle gesenkt werden.

Zudem hat die EU gegenüber der Welthandelsorganisation (WTO) zugesichert, dass sie ihre Handelsbeziehungen für Agrargüter in den nächsten Jahren liberalisiert und mit den WTO-Regeln in Einklang

bringt. Vor diesem Hintergrund hat Brasilien unlängst ein Verfahren vor der WTO eingeleitet, das die subventionierten Exporte von Zucker beenden soll.

Bald wird mehr Zucker importiert

EU-Agrarkommissar Franz Fischler geht dagegen davon aus, dass die Zuckermarktordnung insgesamt nicht zu halten ist. Denn die EU hat den 40 am wenigsten entwickelten Ländern der Erde freien Marktzugang für alle Produkte außer Waffen (Everything but Arms Initiative; EBA) zugesichert. Sollten diese Pläne Wirklichkeit werden, wird die EU nach Auffassung Fischlers künftig ein Drittel ihres Zuckerbedarfs aus Entwicklungsländern importieren müssen.



Abhängig vom Weltmarktpreis: Kleinbauer auf der philippinischen Zuckerinsel Negros.

Mal „weißes Gift“, mal köstliche Verführung

Ernährung: Die Deutschen essen täglich rund 100 Gramm Zucker

Puderzucker, Kandis, Würfelzucker, Zuckerhüte, Einmachzucker: Zucker kommt in vielen Formen in den Handel. Chemisch jedoch verbirgt sich hinter all diesen Verkleidungen ein und dieselbe Substanz, die sich aus sechs Kohlenstoff-, zwölf Wasserstoff- und sechs Sauerstoffatomen zusammensetzt.

Wer schon einmal eine Feuerzangenbowle veranstaltet hat, weiß, dass Zucker ausgiebig brennt. Deshalb ist die Substanz auch so beliebt: Sie liefert unserem Körper Energie. Letztlich besteht auch Mehl und sogar Holz zum überwiegenden Teil aus aneinander geketteten Zuckerbausteinen.

Rund 100 Gramm Zucker nimmt jeder Bundesbürger pro Tag zu sich – das entspricht etwa 400 (Kilo-)Kalorien. Allerdings gelangen nur 16 Prozent des hierzulande verbrauchten Zuckers als Kristallzucker in die Küche. Weitere 22 Prozent sind in Schokolade oder Süßigkeiten verarbeitet. Rund 14 Prozent nehmen wir in Brot, Back- und Konditoreiwaren sowie 6,5 Prozent als Marmelade zu uns. Speiseeis und Milchzeugnisse schlagen mit 6,5 Prozent zu Buche – und über 20 Prozent unseres Zuckerkonsums findet in flüssiger Form statt.

Zucker im Schnaps

Dabei darf man allerdings nicht nur an gesüßte Fruchtsäfte und Erfrischungsgeträn-

nötigt, den wir dann allerdings in Form von Alkohol genießen. Die restlichen 15 Prozent tauchen in Produkten wie Kakao- und Kaffeepulver wieder auf, das in der Regel zur Hälfte aus Zucker besteht.

Doch wie wirkt sich der hohe Zuckerkonsum auf die menschliche Ernährung aus? Bei vielen ökologisch denkenden oder gesundheitsbewussten lebenden Menschen gilt Kristallzucker als „weißes Gift“: Es mache süchtig, greife den Vitamin- und Kalziumhaushalt des Körpers an und verursache Stoffwechselerkrankungen wie Diabetes.

Tatsache ist: Viele dieser Behauptungen sind nach wissenschaftlichen Kriterien derzeit nicht belegbar. Dass Ratten bei übermäßigem Zuckerkonsum fett werden, ist auf Menschen nur bedingt übertragbar, weil die Tiere offensichtlich einen wesentlich

größeren Fettanteil in körpereigenem Fett umwandeln können als Menschen. Und neuere Untersuchungen weisen sogar darauf hin, dass Menschen, die ihren Bedarf an Kohlenhydraten über Zucker decken, es mit dem Schlankbleiben leichter haben als diejenigen, die dafür mehr Fettessen. Zudem hat sich herausgestellt, dass schlechte Zähne weniger durch hohen Zuckerkonsum als vielmehr durch schlechte Mundhygiene verursacht werden. Doch dies ist kein Freispruch für das vor allem bei Kindern so beliebte Nahrungsmittel.

Macht Zucker krank?

Denn Tatsache ist auch, dass der Zuckerverbrauch in den letzten Jahrzehnten ständig gestiegen ist und andere – stärkehaltige – Nahrungsmittel wie Kartoffeln vom Speise-



Süße Versuchungen locken überall – nicht nur auf der Kirmes.

die Kombination aus viel Süßem und Fettigem bei viel zu wenig Bewegung, die krank macht. Neuere Studien weisen zudem darauf hin, dass vor allem stark gesüßte Getränke einen hohen Blutzucker- und Insulinspiegel im Blut verursachen können. Und es gibt Hinweise darauf, dass übermäßiger Zuckerkonsum an der Entstehung von Stoffwechselstörungen beteiligt sein könnte.

Die Weltgesundheitsorganisation und viele nationale Gesundheitsbehörden empfehlen den Verbrauchern, im Durchschnitt zehn Prozent ihres Kalorienbedarfs mit Zucker zu decken. An diesem Maßstab gemessen, ist der Zuckerkonsum in Deutschland allerdings wesentlich zu hoch: Nur körperlich schwer arbeitende Menschen brauchen 4.000 oder mehr Kalorien täglich; meist reichen 2.500 Kalorien. Um der Empfehlung zu entsprechen, müssten die Bundesbürger ihren Konsum an Kristallzucker um rund 30 Prozent einschränken. Denn zusätzlich zum „indischen Salz“ essen wir auch einiges an natürlichen Zuckern, die vor allem im Obst enthalten sind.

Zahlen: Zucker in Deutschland

Im Geschäftsjahr 2001/2002 wurden in Deutschland genau 3.072.600 Tonnen Weißzucker verbraucht. 260.000 Tonnen gingen an die chemische Industrie, 2.000 Tonnen wurden an Tiere verfüttert. Mehr als 30 Zuckerfabriken verarbeiten dafür jedes Jahr rund 25 Millionen Tonnen Rüben zu rund vier Millionen Tonnen Weißzucker. Ungefähr ein Viertel des süßen Rohstoffs wird exportiert.

Eine bittersüße Geschichte

Sklavenhandel und Sklavenarbeit ermöglichten die Entwicklung der Zuckerindustrie

Noch vor 200 Jahren galt Zucker als Luxusartikel, denn den Rübenzucker kannte man noch nicht. Der tropische Rohrzucker musste aus Übersee eingeführt werden. Gestüft wurde deshalb mit Honig oder Pflaumenmus.

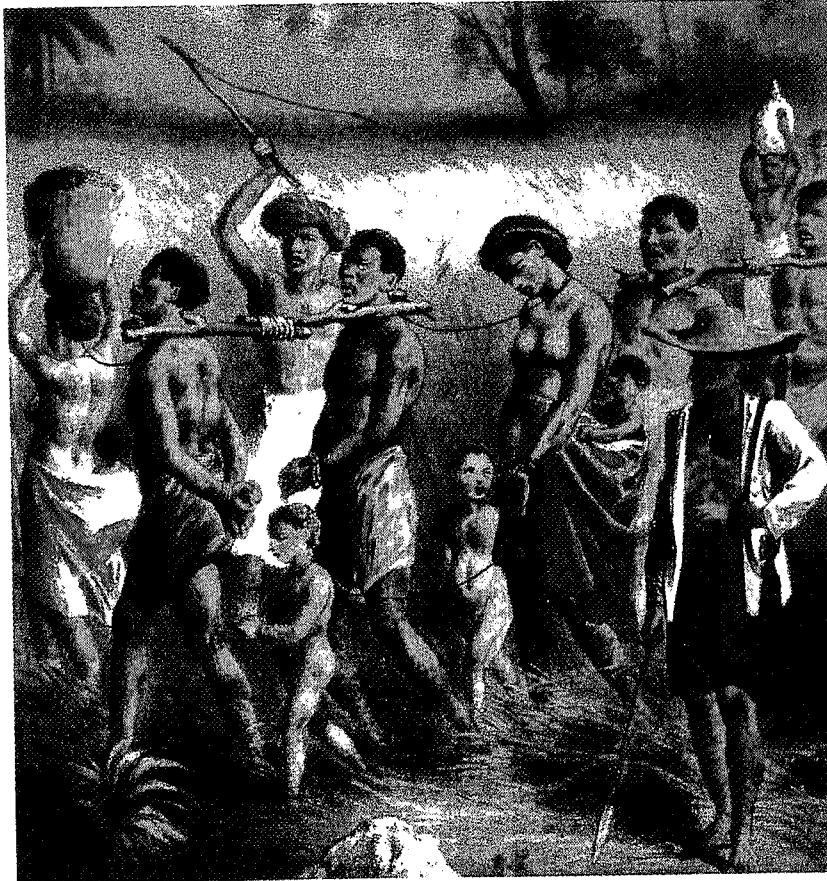
Um 1100 entdeckten Kreuzfahrer in der Nähe von Tripolis das Zuckerrohr. „Weißes Salz“ oder nach seinem Ursprungsland „Indisches Salz“ nannte man die neue Substanz. Die Produktion war arbeitsintensiv. Zucker war also teuer und deshalb nur dem Adel vorbehalten. Im 13. Jahrhundert entstanden die ersten Apotheken, in denen auch Zucker verkauft wurde – zum Beispiel als Mittel gegen Verstopfung, Blähungen oder Koliken – und natürlich als Luxusgut. An Fürstenhöfen konnte mit Zucker zeitweise sogar bezahlt werden.

Ende des 15. Jahrhunderts brachte Christoph Kolumbus das Zuckerrohr in die Karibik. Dort konnte auf Bewässerung verzichtet werden, und das tropische Klima ermöglichte erheblich höhere Erträge. Außerdem gab es genügend Brennholz zum Sieden des Zuckers.

Zucker und Sklaven

Neben Spanien drängten bald Frankreich, Großbritannien, Dänemark und Holland ins Geschäft. Denn im Mittelmeerraum war die Zuckerwirtschaft nicht zuletzt deshalb zum Erliegen gekommen, weil die Böden in kurzer Frist ausgelaugt und die Wälder abgeholzt waren. Grundwasserspiegel und Erträge sanken.

Im 17. Jahrhundert verwandelten sich die Inseln der Karibik immer mehr zu Produktionsstätten von Zucker. Grundlage aller Geschäfte war die Sklavenwirtschaft. Denn Zuckerplantagen sind bis heute arbeitsintensiv. Auf Jamaika beispielsweise



Auf dem Weg in die Plantagen: Zucker aus der Karibik war lange Zeit mit dem Blut und dem Schweiß von Sklaven getränkt.

lebten um 1700 etwa 36.000 Sklaven, bis 1775 war ihre Zahl auf 200.000 angestiegen. Brasilien war bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts der größte Zuckerproduzent der Erde und gleichzeitig größter Sklavenmarkt – vornehmlich finanziert durch holländisches Kapital. Ende des 18. Jahrhunderts kamen auf jeden Weißen in der Karibik etwa sieben, in Brasilien zeitweise 2.000

Sklaven aus Afrika. Binnen kurzem bildete Zucker eine der Säulen des sogenannten „Dreieckshandels“ zwischen Europa, Westafrika und der Karibik: Europa exportierte Fertigprodukte, Waffen und Spirituosen nach Afrika, wo die Schiffe Sklaven aufnahmen und in die Karibik brachten, um mit Zucker beladen wieder nach Europa zurückzukehren. Zwischen 1750 und 1800

waren allein von Liverpool aus 1.000 Schiffe im Sklaventransport unterwegs.

Schon Voltaires optimistischer Held „Candide“ muss feststellen, dass der Preis für die Kolonialware Zucker absurd hoch ist. Auf seinen Abenteuern nach Surinam geraten, sieht Candide „einen Neger auf dem Boden liegen, der nur noch die Hälfte seiner Kleidung, das heißt ein Hosenbein aus blauer Leinwand anhatte. Dem armen Mann fehlten das linke Bein und die rechte Hand. ‚Mein Gott!‘, rief Candide. ‚Was machst du hier in diesem fürchterlichen Zustand, mein Freund?‘, ‚Ich warte auf meinen Meister, Herrn Vanderdendur, den berühmten Händler‘, antwortete der Neger. ‚Hat dich Herr Vanderdendur so zugerechnet?‘ erkundigte sich Candide. ‚Ja, Herr, das ist hier so Sitte. Zwei Leinwandhosen jährlich – das ist die ganze Kleidung, die man uns gibt. Wir arbeiten in den Zuckerrefinerien und wenn uns das Mühlrad einen Finger abreißt, so schneidet man uns die ganze Hand ab. Machen wir einen Fluchtversuch, hackt man uns das Bein ab: Das habe ich alles durchgemacht. Und das ist der Preis, zu dem Ihr Europäer Zucker esst.“

Berliner entdeckt den Rübenzucker

1747 entdeckte der Apotheker und Chemiker Andreas Sigmund Marggraf in Berlin den Zucker in der Rübe. Er stellte fest, dass zwischen dem weißen Rüben- und dem Rohrzucker kein chemischer Unterschied besteht. Doch erst ab 1798 wurde – wiederum in Berlin – der erste Rübenzucker produziert. In Niederschlesien entstand 1801 die erste Rübenzuckerfabrik der Welt.

Die napoleonische „Kontinental Sperre“ von 1806 befügelte die Rübenzuckererzeugung in Europa, da sie den Kontinent vom britischen Kolonialzucker abschnitt. Mitte des 19. Jahrhunderts boomte der Markt für Rübenzucker. Züchtern gelang es, den Zuckergehalt der Rüben deutlich zu steigern. In der Gründerzeit wurde Zucker dann zu einem deutschen Exportschlager. 1874 wurden über den Hamburger Hafen 12.000 Tonnen exportiert, zwölf Jahre später bereits 660 000 Tonnen.

„Die Zuckerindustrie tut sehr viel für den ländlichen Raum“

Interview mit Dr. Theo Spettmann, Vorstandspräsident der Südzucker AG



Dr. Theo Spettmann

Welternährung: Welche Bedeutung hat Zucker in der menschlichen Ernährung?

Spettmann: Er ist ein Grundnahrungsmittel wie Milch, Mehl und Fleisch und damit – ob direkt verzehrt oder indirekt in weiterverarbeiteten Produkten – ein fester Baustein der menschlichen Ernährung.

Das sieht man auch daran, dass der Zuckerverbrauch keinen großen Schwankungen unterliegt. In Deutschland liegt er bei 34 Kilo pro Kopf und Jahr. Im Laufe der Zeit hat sich lediglich das Verhältnis zwischen direktem und indirektem Verbrauch verändert. 80 Prozent des Zuckers gehen mittlerweile an die weiterverarbeitende Industrie. Dieser Anteil wächst weiter, da die Menschen immer stärker auf Convenience-Produkte (vorgefertigte Speisen/Anm. der Redaktion) zurückgreifen und den Zucker nicht mehr am eigenen Herd verwenden.

Für die Zuckerhersteller hat das nicht nur Vorteile. Denn die Margen, die wir gegenüber Großunternehmen erzielen können, sind unter Druck geraten. Gerade der Einzelhandel in Deutschland ist so konzentriert, dass wir 80 Prozent unseres dies-

Unternehmen machen. Um in diesem Markt bestehen zu können, brauchen wir Kampfgewicht und müssen weiter wachsen.

Welternährung: Welche Bedeutung hat die Zuckerindustrie für die deutsche Wirtschaft?

Spettmann: Die Branche ist ausgesprochen bodenständig. Sie steht mit beiden Beinen in der Landwirtschaft und tut sehr viel für den ländlichen Raum und für die dort wohnenden Menschen.

Wir haben in Deutschland rund 55.000 bäuerliche Betriebe, die direkt mit der Zuckerwirtschaft verbunden sind und für die der Zuckerrübenanbau eine erhebliche Bedeutung hat. In der EU sind es insgesamt 300.000 Betriebe. 33.000 Rübenanbauer sind übrigens Anteilseigner bei der Südzucker AG.

Das ist aber nur die Rohstoffseite. Die Zuckerwirtschaft ist zudem ein fester Bestandteil unseres mitteleuropäischen Wirtschaftssystems. Man muss bedenken, dass eine Industrie auch industrielle Unterstützung braucht – also etwa das Handwerk oder den Maschinenbau.

Das Hauptziel der europäischen Zuckerindustrie ist die Versorgung der europäischen Konsumenten. Dabei muss man allerdings berücksichtigen, dass Zucker ein Naturprodukt ist, das von den Unbil-

dingungen hohe Hektarerträge ermöglichen, entstehen Überschüsse.

Welternährung: Es wird also etwas mehr angebaut, damit die Zuckermenge reicht, falls das Wetter schlecht ist?

Spettmann: Der Hektarertrag variiert zwischen acht und elf Tonnen Zucker pro Hektar. Wenn Sie das mit dem Exportvolumen in der EU vergleichen, das höchstens 20 Prozent der Erzeugung ausmacht, zeigen sich darin genau diese Schwankungen.

Welternährung: Welche Konsequenzen hätte denn eine teilweise Deregulierung des Zuckermarktes? Das Bundeswirtschaftsministerium hatte ja gefordert, mindestens die Exporte zu beenden.

Spettmann: Das wird ja schon praktiziert. Seit neuestem haben wir eine flexible Mengenanpassung – je nachdem, wie die Ernten ausfallen. Die Quoten werden von der EU-Kommission je nach Zuckeraufkommen neu fixiert. Letztes Jahr war die Ernte gut, und deshalb sind die Quoten dieses Jahr um rund acht Prozent gesenkt worden. Erst werden die Lager geräumt und nur, wenn die Ernte dies Jahr schlecht ausfällt, werden die Mengen wieder erhöht. Auch die Südzucker AG darf in diesem Jahr nur 93 Prozent der Rübenmenge des Vorjahres an-

Dieses System ist aufgrund unserer WTO-Verpflichtungen geschaffen worden. Wir finden das vernünftig und tragen es mit. Ganz funktioniert es zwar noch nicht, weil es – auch von Seiten der Behörden – erst eingeschliffen werden muss.

Welternährung: Für die am wenigsten entwickelten Länder hat die EU die „Initiative alles außer Waffen“ gestartet. Wäre das ein Problem für Sie als Hersteller?

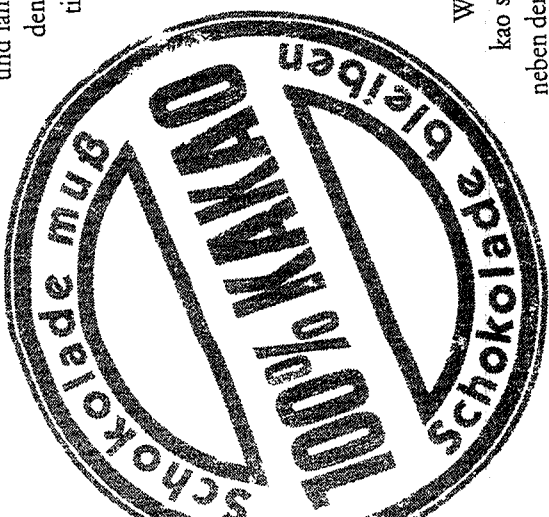
Spettmann: Vom Grundprinzip sind wir nicht gegen solche Formen der Entwicklungshilfe. Auch die 1,6 Millionen Tonnen AKP-Zucker, die in die EU hinein gehen und dann wieder exportiert werden, sind ja eine Unterstützung für Teile von Afrika, der Karibik und des Pazifiks.

Die Initiative ist also im Prinzip in Ordnung. Aber sie darf nicht dazu führen, dass man Karussellgeschäfte macht; dass also von diesen Ländern Zucker in die EU geschleust wird, den sie nicht selber erzeugt haben. Die stufenweise Einführung der „Alles außer Waffen“-Initiative läuft ja schon – aber es muss vernünftig kontrolliert werden. Es kann nicht sein, dass Schlupflöcher entstehen. Auch dürfen durch die Initiative keine substantiellen Störungen des Gemeinschaftsmarktes entstehen – ansonsten hat die EU-Kommission sich verpflichtet, solchen Störungen zu begegnen.

eine Möglichkeit, je nach Weltmarktpreis die Rohstofflieferantinnen auszuwählen und so einer Importabhängigkeit entgegenzuwirken. Die Kakao produzierenden Länder haben dann noch weniger als bisher die Chance, sich auf eine kontinuierliche Abnahme ihrer Produkte zu verlassen und langfristig höhere Preise durchzusetzen, da diese den Einsatz von Kakaobuttersatz um so attraktiver machen.

Der Preis für Kakao auf dem Weltmarkt gilt als einer der instabilsten Rohstoffpreise. Bessere und stabile Preise für die KakaoproduzentInnen sind auch in Zukunft eher unwahrscheinlich. Eine der wenigen Möglichkeiten, den KleinbäuerInnen zu fairen Preisen für ihre Kakaovernte zu verhelfen, ist der Faire Handel. Den KleinbäuerInnen werden feste Preise garantiert und der Absatz ohne den sonst üblichen Zwischenhandel und die Warenböse organisiert. Der fair gehandelte Kakao stammt von Kleinbauerngenossenschaften, die neben der Vermarktung und Verarbeitung der Ernte auch Fortbildung und soziale Dienstleistungen für ihre Mitglieder anbieten. Die Verbesserung der Qualität und die Förderung des ökologischen Anbaus sind dabei von großer Bedeutung.

Unsere Alternativen: Kakao aus Fairem Handel. Fair gehandelten Kakao gibt es in den Weltläden, und inzwischen auch in Supermärkten. Ebenso sind auch viele aus Kakao hergestellte Produkte wie z.B. Schokolade (siehe das Kapitel „die zarteste Versuchung“, S. 72 ff.) fair gehandelt erhältlich.



Aus: Einkaufen verändert die Welt
 Die Auswirkungen unserer Ernährung auf
 Umwelt und Entwicklung
 Hrsg. von Eva Heusinger, Tobias Reichert,
 Klaus Wölcke u.a.

(Verein Partnerschaft Welt der Welt, Weltladen, dachverband
 Biko - Appellkoordination
 Schmalzerhina, Vordor, Stuttgart 2000)

Süß ist nicht gleich Zucker

„Zucker ist süß für die, die ihn essen, süßer für die, die von ihm Gewinn einstreichen, und bitter für jene, die ihn produzieren müssen.“
 (Sprichwort aus Negros/Philippinen)

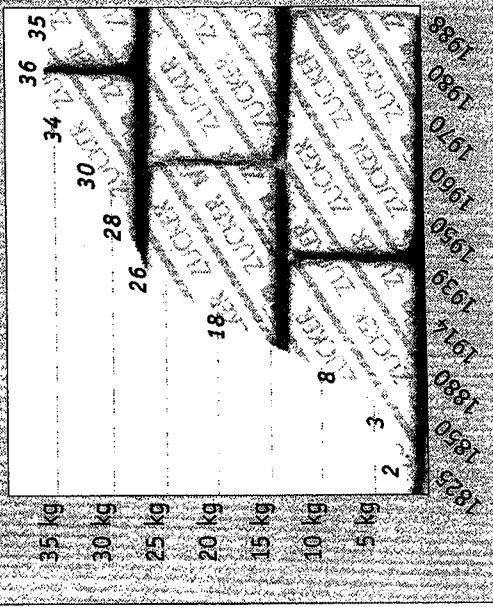
Ein BundesbürgerIn ißt jeden Tag auf direktem Weg 60 Gramm Zucker. Erwa die gleiche Menge schleicht sich noch zusätzlich mehr oder weniger unbemerkt in unser „süßes“ Leben. Oder haben Sie heute schon auf die Kondensmilch im Kaffee (54%), das Vollkorn-Müsli (8%) oder den mittelscharfen Senf (18%) verzichtet?

Zucker veränderte die Welt

Zucker wurde bis zum 19. Jahrhundert einzig aus Zuckerrohr (*Saccharum officinarum*) gewonnen. Es entstand nach dem Jahre 1500 ein reger Handel über die Kontinente. Millionen AfrikanerInnen wurden als SklavInnen auf die Karibikinseln verschleppt, um auf den Zuckerrohrfeldern den begehrten Zucker für Europa zu produzieren. Heute sind es nicht mehr SklavInnen, die unter schwierigen Bedingungen das Zuckerrohr auf den großen Plantagen ernten, doch die ZuckerarbeiterInnen leiden noch heute unter Hunger, verletzter Menschenwürde und

schwierigen Lebens- und Arbeitsbedingungen. Trotz zunehmender Mechanisierung bei der Ernte des Zuckerrohrs ist es in vielen Regionen immer noch harte Knochenarbeit, die hier geleistet werden muß. Eine Gesundheitsstudie zeigte, daß die durchschnittliche Lebenserwartung der ZuckerrohrschneiderInnen 30 Jahre kaum überschreitet. Die Menschen haben auch heute noch unter den vor 300 Jahren entstandenen Monokulturen zu leiden. Die Böden sind ausgelaugt und die Wälder der Karibik wurden fast alle abgeholzt, um Land für den Zuckerrohranbau urbar zu machen.

Zuckerverbrauch in Deutschland pro Kopf und Jahr



Ab dem 19. Jahrhundert bekam das Zuckerrohr Konkurrenz durch die Nutzung der Zuckerrübe (*Beta vulgaris* var. *altissima*). Das erweiterte die Anbauflächen für die Zuckergewinnung gewaltig. Zuckerrohr ist eine wärmeliebende grasartige Pflanze mit einem hohen Feuchtigkeitsbedarf, und die Anbauggebiete beschränkten sich deshalb hauptsächlich auf Länder der „Dritten Welt“. Mit dem Einzug der Zuckerrübe wurde die Zuckerproduktion unter verschiedensten klimatischen Bedingungen in mittlerweile rund 120 Ländern der Welt ermöglicht. Rübenzucker wird fast ausschließlich in Industrieländern produziert. Weltweit werden jährlich ca. 110 Millionen Tonnen Rohzucker produziert, zu 65% aus Zuckerrohr. Drei Viertel der Weltzuckerproduktion wird in den Anbauländern selbst konsumiert. Die verbleibende Menge wird international gehandelt. Größter Zuckerexporteur ist die Europäische Union, die 1994/95 einen Weltmarktanteil von 20% hatte, gefolgt von Australien mit 14%. Über 50 verschiedene Länder der „Dritten Welt“ exportieren Zucker. Die größten Zuckerexporteure dieser Ländergruppe sind Brasilien, Kuba und Thailand, die mit insgesamt fast 40% am Zuckerexport beteiligt sind.

Nord und Süd in direkter Konkurrenz

- Die Zuckerpolitik der EU

Heute ist die EU weltweit einer der größten Zuckerexporteure. Noch vor 20 Jahren war sie Zucker-Nettoimporteur. Was hat sich geändert? Die EU hat mit ihrer gemeinsamen Agrarpolitik die Richtung vorgegeben:

- Durch hohe Importzölle wird die Einfuhr von Zucker uninteressant.
- Die Zahlung von garantierten Mindestpreisen, die 1995 2½ mal so hoch waren wie der Weltmarktpreis, führte dazu, daß LandwirInnen riesige Flächen mit Zuckerrüben kultivierten und damit über den EU-Bedarf hinaus produzierten.
- Es werden Exportsubventionen gezahlt, um die so geschaffenen Überschüsse auf dem Weltmarkt zu plazieren.

Durch den von der EU subventionierten Billigzucker, der jedes Jahr zu Millionen Tonnen auf den Markt geworfen wird, bleiben die Zuckerpreise weiter niedrig, und den Ländern der „Dritten Welt“ ist es oft unmöglich, kostendeckend Zucker zu produzieren. Die VerliererInnen sind die ArbeiterInnen auf den Plantagen, deren Entlohnung kaum für den Lebensunterhalt der Familie ausreicht.

Zucker und Hungersnot – Das Beispiel Philippinen

Ein tragisches Beispiel für die Folgen des Verfalls des Weltzuckerpreises ist die Insel Negros auf den Philippinen. Auf dieser Insel werden zwei Drittel

des philippinischen Zuckers produziert. 90% der Bevölkerung (d.h. fast 2 Millionen Menschen) leben von der Arbeit auf den Zuckerrohrfeldern. Ge-regelt durch ein Abkommen wurde

Zuckerrohr-Ernte



fast der gesamte in den Philippinen produzierte Zucker in die USA exportiert. Als die USA die Zuckerimporte in den 80er Jahren um 70% kürzte, traf das neben den Philippinen auch noch eine Reihe anderer Länder in Mittel- und Südamerika. Ein wichtiger Grund für die sinkende Zuckernachfrage war die Umstellung der großen Konzerne Coca-Cola und Pepsico auf andere Süßstoffe zur Herstellung ihrer Getränke (siehe unten). Als die Abnahmekote der USA herabgesetzt wurde, verloren über 250.000 Menschen auf den Philippinen ihre Arbeit und ihre Familien die Lebensgrundlage. Die Folge war eine Hungersnot. Nicht einmal vorübergehend erlaubten die Großgrundbesitzer den ver-zweifelten Menschen, die nun brachliegenden Felder mit Grundnahrungsmitteln anzubauen. Wo dies ohne Rücksprache trotzdem geschah, zerstörten die Plantagenbesitzer die Gemüsegärten und Reisfelder. Heute sind die Philippinen kein Exportland mehr, und Zuckerprodukte machen nur noch etwa 1% der Exporteinnahmen aus (in den 70er Jahren waren es 18%). Dennoch ist die Arbeit auf zuckerrohrplantagen für viele landlose Menschen auf der Insel Negros noch immer die einzige Möglichkeit, um sich ein kärgliches Einkommen zu sichern.

Zuckerersatzstoffe und „light“-Produkte

Unser vertrauter Kristallzucker (Saccharose) konkurriert mit über 20 anderen süßen Substanzen. Die wichtigste Alternative mit jetzt schon 7% Anteil

am Weltmarkt ist die Isoglucose, die mit Hilfe von Enzymtechniken aus Mais, Weizen oder Reis hergestellt wird. Grund hierfür: Zucker aus Rübe oder Rohr ist fast doppelt so teuer wie diese sogenannte „Kornzucker“. Mehr als 30 Getränkehersteller (darunter Coca-Cola und PepsiCo) verwenden heute statt Rüben- oder Rohrzucker die Isoglucose zur Herstellung ihrer Softdrinks.

Der Einsatz der Bio- und Gentechnologie bei der Herstellung von Süßungsmitteln trägt noch zusätzlich dazu bei, daß die Absatzmöglichkeiten für Zucker aus Zuckerrohr und Zuckerrüben weiter abnehmen. Künstlich im Labor hergestellte Süßstoffe (z.B. „Acesulfam“ von Hoechst oder „Aspartam“ von Monsanto), sind kalorienarm und haben größere Süßkraft als Zucker. Sie haben durch die „light“-Produkte in den letzten Jahren einen Boom erlebt.

Zucker ohne bitteren Beigeschmack?

Viele Organisationen des Fairen Handels haben Zucker oder Kakao und Schokoladenprodukte in ihr Sortiment aufgenommen. Sie wollen so dazu beitragen, daß die KleinproduzentInnen in der „Dritten Welt“ angemessenere Preise für ihren Zucker bekommen.

Den Vollrohrzucker Mascobado beispielsweise gibt es schon seit Ende der 80er Jahre fair gehandelt. Er wird nach traditionellen Verfahren auf der „Zuckerinsel“ Negros (Philippinen) umweltschonend hergestellt. Das Zuckerrohr wird von KleinbäuerInnen neben Reis, Mais, Gemüse und Früchten auf ca. einem Hektar angebaut. Die arbeitsintensive Verarbeitung, Abfüllung und Verpackung schafft Arbeitsplätze vor Ort.

Gen-Food auf unseren Tellern

Die einen prophezeien eine Gen-iale Zukunft, in der es dank Gentechnik weder Krankheiten noch Hunger gibt, und den anderen wird angst und bange bei der Vorstellung der Gesundheitsrisiken und den ökologischen Katastrophen. Sicher ist aber jetzt schon: Gentechnik läßt sich heute beim Einkauf fast nicht mehr vermeiden.

Für die Lebensmittelkonzerne, die davon leben, landwirtschaftliche Produkte in ihre Einzelteile (Aromastoffe, Eiweiß, Lecithin ...) zu zerlegen und zu neuen Produkten wieder zusammenzusetzen, sind gentechnisch erzeugte Produkte von Vorteil: Sie sind maßgeschneidert, einheitlich und können die Lebensmittelherstellung verbilligen. Dies bedeutet baren Gewinn für die Firmen. Eingesetzt werden Gentechnik bzw. gentechnisch veränderte Organismen in vier großen Bereichen:

1. Pflanzen nach Vorstellung der Agro- und Lebensmittelindustrie

Gentechnisch veränderte Pflanzen nennt man transgene Pflanzen: Ihnen wurden mit Hilfe der Gentechnik fremde Gene eingeschleust. Eingesetzt wird die Gentechnik zur Entwicklung von Pflanzen, die gegen „Unkrautvernichtungsmittel“ oder Schädlinge unempfindlich oder für die Industrie besser zu verarbeiten sind. Das bekannteste Beispiel ist wohl die „Anti-Matsch-Tomate“ oder „Flavr-Savr-Tomate“ der Firma Calgene Inc. Der Verderb dieser Tomate wird durch das neue Gen verzögert. Sie kann deshalb reif geerntet werden, aber für die KundInnen ist von außen nicht ersichtlich, wie alt die Tomate wirklich ist. Andere Beispiele für genetisch veränderte Pflanzen sind Kartoffeln, Soja, Mais sowie Raps. Enthalten sind die Bestandteile solcher Pflanzen mittlerweile in vielen Produkten. Gentechnisch veränderte Rapspollen wurden z.B. in Blütenhonig aus Kanada nachgewiesen. Und beinahe jede zweite Probe der 20 vom Öko-Test-Magazin 1999 getesteten Tortilla-Chips enthielt gentechnisch veränderten Mais. Gerade gegen den brandneuen Gen-Mais der Firma Novartis, der Antibiotika-Resistenz-Gene enthält, wehren sich Verbraucher- und Ärzteverbände. Wenn Krankheitsreger im Magen-Darm-Trakt des Menschen die Resistenz-Gene aufnehmen und resistent werden, können sie nicht mehr mit den gebräuchlichen Antibiotika bekämpft werden.

2. Tiere wachsen schneller

Von Ausnahmen abgesehen sind die Erfolge der Gentechnik in der Nutztierzüchtung noch gering. Bei Forellen, Karpfen und Lachsen wurde ein schnell-

[epo](#) | [Aktuell](#) | [Register](#) | [Service](#) | [Specials](#) | [Homepages](#) | [Suche](#)

Special

epo : [Specials](#) : Internationaler Agrarhandelt

Zucker: Süßes für Konsumenten, bittere Last für die Dritte Welt

von Uwe Kerkow

Service

Schon wieder Negros

Haitianische Zuckerarbeiter in der Dominikanischen Republik

Was macht die Europäische Union?

Kleine Geschichte des Zuckers

Die süße Verführung hat viele Formen

Zuckerkonsum und menschliche Ernährung

Interview mit Dr. Theo Spettmann;

Vorstandssprecher der Südzucker AG, Mannheim/Ochsenfurt

Wer kennt ihn nicht, den Zuckerhut, das Wahrzeichen von Rio de Janeiro. Und der Felsen trägt seinen Namen zu Recht: Brasilien war und ist eines der wichtigsten Produktionsländer für Zuckerrohr. Heute erzeugt das Land über 20 Millionen Tonnen raffinierten Zucker - mehr als die gesamte EU. Weltweit gibt es nur zwei bedeutende Quellen aus denen Zucker gewonnen werden kann: zum einen das Zuckerrohr, zum anderen die Zuckerrübe. Das Zuckerrohr wird in Afrika, Asien, Südamerika und Australien angebaut, die Zuckerrübe vorwiegend in Europa, aber auch in den USA, Kanada und in China.

Zuckerrohr wächst am besten in feuchtwarmem, tropischem Klima. Je nach Sorte und Klima kann das bis zu 6 Meter hohe und 5 cm dicke Rohr nach einer Reifezeit von 9 bis 13 Monaten geschnitten werden. Sein Saft enthält durchschnittlich 12 bis 14 Prozent kristallisationsfähigen Zucker. Als Heimat des wilden Zuckerrohrs wird Melanesien, also ein Teil der Südsee, angenommen. Zuckerrohr ist jedoch in einer ganzen Reihe von Wildformen von Afrika bis zu den Salomoninseln, von Japan bis Indien verbreitet. Obwohl die Pflanze leicht zu vermehren ist - man braucht nur ein Stück in den Boden stecken, das dann von selber wurzelt - ist sie doch anspruchsvoll: Zuckerrohr braucht gute Böden und viel Feuchtigkeit, verträgt aber kein im Boden aufgestaut Wasser.

Service

Deutsches Zucker-Museum: Amrumer
Straße 32, 13353 Berlin; Webseite:
www.dtmb.de/Zucker-Museum
"Süßes ohne Reue" von Heidrun Fronck,
Südwest Verlag, 96 S., ISBN 3-517-07684-8

Die Ernte des Zuckerrohrs ist mühsam und geschieht in Entwicklungsländern auch heute noch von Hand. Sind die dicken Stengel einmal geschnitten, muss alles sehr schnell gehen, denn der gespeicherte Zucker wird sehr schnell wieder abgebaut. Wegen der damit verbundenen

"Zuckerfrei und süß" von Heidrun Fronek und Norbert Müller, Südwest Verlag, 128 S., ISBN 3-517-08084-5
 Eine etwa 45 Minuten lange filmische Dokumentation mit dem Titel "Suesshunger" kann man als VHS-Kassette bei der DOKUFAKTUR bestellen: Sternstr. 5, D-24103 Kiel, Tel.: 0431 - 97 09 309, Fax: +49 - 431 - 98 28 547, E-mail: info@dokufaktur.de

logistischen Probleme und der nötigen Transportkapazitäten ist die erfolgreiche Vermarktung des Rohrs von Kleinbauern nicht ohne weiteres zu bewältigen. Daher kennzeichnet Lohnarbeit den Sektor in der Dritten Welt und die Arbeits- und Lebensbedingungen der Landarbeiter sind hart und oft unmenschlich.

Derzeit umfasst die Weltzuckerproduktion 136 Millionen Tonnen im Jahr. Rund ein Drittel davon wird aus Zuckerrüben gewonnen. Dem steht ein Verbrauch von 132 Millionen Tonnen gegenüber. Nach Brasilien ist Indien mit 18 Mio. Tonnen der zweitgrößte Produzent, exportiert aber so gut wie keinen Kristallzucker, da alles vor Ort gebraucht wird. Ähnliches gilt für die Ukraine, Mexiko, und auch China benötigt seine acht Mio. Tonnen selbst. Weitere wichtige Produzenten sind Thailand, Australien, Kuba und die USA. Importieren müssen vor allem Russland, viele afrikanische Länder sowie der Nahe und Mittlere Osten. Weltweit werden 69 Prozent des Zuckers in den Herstellerländern verbraucht. Neun Mio. der verbleibenden rund 40 Mio. Tonnen werden jedoch über regulierte Märkte verteilt, so dass letztlich 25 % des weltweit erzeugten Zuckers auf den "freien" Weltmarkt gelangt. Zwar sind 30 Mio. Tonnen Kristallzucker eine fast unüberschaubare Menge, dennoch gilt der Weltzuckermarkt als "Restmarkt": Denn die Herstellerländer exportieren lediglich ihre Überschüsse - die Versorgung der eigenen Bevölkerung hat Vorrang. Das führt zu extremen Preisschwankungen auf dem Weltmarkt und schafft erhebliche Probleme für jene Staaten, die mit Zuckerexporten Exporterlöse erwirtschaften wollen. In den 70er und 80er Jahren war Zucker der Rohstoff, der den heftigsten Preisschwankungen ausgesetzt war. Heute hat sich die Situation beruhigt und die Preise fallen nur noch langsam, da das Angebot in den meisten Jahren über der stagnierenden Nachfrage liegt.

Schon wieder Negros

Mehr als 20.000 Familien - also mindesten 100.000 Menschen - auf der philippinischen Zuckerinsel Negros waren im Sommer 2002 von akuter Unterernährung bedroht. Grund dafür ist nach Angaben von FIAN International (Food First Action Network) die Tatsache, dass für die Zuckerarbeiter immer noch keine staatlichen Mindestlöhne gezahlt werden. Auch die geplante Landreform kommt nicht voran. In ihrer Not stürmten 500 Zuckerarbeiter das staatliche Nahrungsmittellager und forderten die Provinzregierung auf, den Notstand auszurufen. Insgesamt beschäftigt die Zuckerindustrie auf den Philippinen noch heute über eine halbe Million Bauern und Landarbeiter für den Anbau und die Ernte von Zuckerrohr und weitere 25.000 Arbeiter in den Zuckermöhlen. Die Situation auf Negros hatte sich derart zugespitzt, dass FIAN die internationale Öffentlichkeit aufrief, Protestschreiben an die philippinische Regierung zu senden.

Die Insel, die schon seit 1860 Zucker exportiert, gelangte bereits in den 70er und 80er Jahren zu trauriger Berühmtheit. Damals begannen die großen Hersteller von Erfrischungsgetränken in den USA einen Teil ihrer Produktion mit Süßstoffen anstatt mit Zucker zu versehen und die EU fing an, subventioniertem Zucker zu exportieren. Diese Situation führte zu einem Preisverfall von 60 US-Cent pro Pfund im Jahr 1974 auf noch ganze 3 Cent in 1985 und zu einer Hungerkatastrophe auf Negros. 85 Prozent der Inselbewohner rutschten damals unter die Armutsgrenze.

Haitianische Zuckerarbeiter in der Dominikanischen Republik

Schon seit rund 100 Jahren wandern immer wieder landlose Haitianer - fast immer illegal - über die Grenze in die benachbarte Dominikanische Republik, denn beide Staaten liegen auf der Karibikinsel Hispaniola. Schon längst machen organisierte Schlepperbanden, die meist gute Beziehungen zum Militär auf beiden Seiten pflegen glänzende Geschäfte mit den Hoffnungen auf ein besseres Leben. Diese Form der Arbeitsmigration hat bereits eine so lange Tradition, dass die Bezeichnung "Haitianer" in der Dominikanischen Republik zu einem Schimpfwort geworden ist.

Kleine Geschichte des Zuckers

Noch vor 200 Jahren galt Zucker als ein Luxusartikel, denn die Zuckerrübe gab es noch nicht und der tropische Rohrzucker musste aus Übersee eingeführt werden. Gesüßt wurde deshalb mit Honig oder mit Pflaumenmus.

Um 1100 entdeckten Europäische Kreuzfahrer in der Nähe von Tripolis das Zuckerrohr. "Weißes Salz" oder nach seinem Ursprungsland "Indisches Salz" nennen sie die neue Substanz. Die Produktion kostete Geld und war arbeitsintensiv: Zucker war also teuer und ein Luxus der dem Adel vorbehalten blieb. Im 13. Jahrhundert entstanden die ersten Apotheken, in denen auch Zucker verkauft wurde - zum Beispiel als Mittel gegen Verstopfung, Blähungen oder Koliken - und natürlich als Luxusgut. An Fürstenhöfen konnte mit Zucker zeitweise sogar bezahlt werden.

Ende des 15. Jahrhunderts brachte Christoph Kolumbus das Zuckerrohr mit in die Karibik. Hier konnte auf Bewässerung verzichtet werden, und das tropische Klima ermöglichte erheblich höhere Erträge. Außerdem gab es dort genügend Brennholz zum Sieden des Zuckers. Neben Spanien drängten daher Frankreich, Großbritannien, Dänemark und Holland ins Geschäft. Denn im Mittelmeerraum war die Zuckerwirtschaft nicht zuletzt deshalb zum Erliegen gekommen, weil die Böden in kurzer Frist ausgelaugt und die Wälder abgeholzt waren und die Grundwasserspiegel zusammen mit den Erträgen sanken.

Im 17. Jahrhundert verwandelten sich die Inseln der Karibik immer mehr zu Produktionsstätten von Zucker. Grundlage aller Geschäfte war die Sklavenwirtschaft. Denn Zuckerplantagen sind bis heute arbeitsintensiv. Auf Jamaica beispielsweise lebten um 1700 etwa 36.000 Sklaven, bis

Im Nachbarland angekommen, fristen die Haitianer ein erbärmliches Leben in den "Batayes", wie die Barackensiedlungen genannt werden. Sie müssen sich mit 40 Personen eine Toilette teilen und 12 bis 15 Stunden täglich arbeiten. Dafür wird den "Braceros" wie die Zuckerrohrschneider genannt werden, natürlich nicht der staatliche Mindestlohn gezahlt. Wer die Plantage verlassen will, riskiert aufgegriffen und nach Haiti deportiert zu werden.

Die Gewinne, die die CEA, die staatliche Zuckergesellschaft der Dominikanischen Republik auf dem Rücken der Braceros macht, kommen nur einer kleinen Gruppe von Familien zugute, die das Land regiert: Besitzer von Raffinerien, Regierungsbeamte, Großgrundbesitzer und Angehörigen des Sicherheitsapparates. 33 Prozent der Anteile der CEA hält der US-amerikanische Multi Gulf & Western.

Was macht die Europäische Union?

Seit Zuckerrohr und Zuckerrübe im Wettstreit liegen, hat es noch nie einen freien Markt gegeben. Immer wieder musste die Rübe wettbewerbsfähig gemacht werden. So kam es zur permanenten Verzerrung des Wettbewerbs zwischen Rohr und Rübe durch staatlich regulierte Preise, Steuern, Importzölle, Anbauquoten und Exportsubventionen.

1775 war ihre Zahl auf 200.000 angestiegen. Brasilien war bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts der größte Zuckerproduzent der Erde - und gleichzeitig größter Sklavenmarkt - vornehmlich finanziert durch holländisches Kapital. Ende des 18. Jahrhunderts kamen auf jeden Weißen in der Karibik etwa sieben Sklaven, in Brasilien kamen auf einen Weißen zeitweise 2.000 importierte afrikanische Sklaven.

Binnen kurzem bildete Zucker eine der Säulen, auf der der sogenannte "Dreieckshandel" zwischen Europa, Westafrika und der Karibik beruhte. Europa exportierte Fertigprodukte, Waffen und Spirituosen nach Afrika, wo die Schiffe Sklaven aufnahmen um diese in der Karibik zu löschen und vornehmlich mit Zucker beladen wieder nach Europa zurückzukehren. Zwischen 1750 und 1800 waren allein von Liverpool aus 1000 Schiffe im Sklaventransport unterwegs.

Schon Voltaires optimistischer Held "Candide" muss feststellen, dass der Preis für die Kolonialware Zucker absurd hoch ist. Auf seinen Abenteuern nach Surinam geraten, sieht Candide *"einen Neger auf dem Boden liegen, der nur noch die Hälfte seiner Kleidung, das heißt ein Hosenbein aus blauer Leinwand anhatte. Dem armen Mann fehlten das linke Bein und die rechte Hand. 'Mein Gott!', rief Candide. 'Was machst du Du hier in diesem fürchterlichen Zustand, mein Freund?'*

'Ich warte auf meinen Meister, Herr Vanderdendur, den berühmten Händler', antwortete der Neger. 'Hat dich Herr Vanderdendur so zugerichtet?' erkundigte sich Candide.
'Ja, Herr, das ist hier so Sitte. Zwei Leinwandhosen jährlich - das ist die ganze Kleidung, die man uns gibt. Wir arbeiten in den Zuckerraffinerien und wenn uns das Mühlrad einen Finger abreißt, so schneidet man uns die ganze Hand ab. Machen wir einen Fluchtversuch, hackt man uns das Bein ab: Das habe ich alles durchgemacht. Und das ist der Preis, zu dem Ihr Europäer Zucker esst. '

1747 änderte sich die Marktsituation grundlegend. Denn der Apotheker und Chemiker Andreas Sigismund Marggraf entdeckte in Berlin den Zucker in der Rübe. Er stellt fest, dass zwischen dem weißen

Die heutige EU-Regelung besteht seit nahezu 35 Jahren. Immer noch werden Garantiepreise für Weißzucker gezahlt, die etwa dreimal so hoch sind wie der Weltmarktpreis. Um den Markt vor dem billigeren Importzucker zu schützen, wird ein Zollsatz von gut 190 Prozent erhoben. Diese Situation führt dazu, dass in der EU 14 bis 16 Mio. Tonnen Kristallzucker pro Jahr erzeugt, aber nur 12,5 Mio. Tonnen verbraucht werden. Damit nun die Produktion von Zuckerrüben nicht unbegrenzt weiter wächst, wurden für die einzelnen EU-Staaten Quoten eingeführt. Die deutsche Quote teilen sich zu 89 Prozent drei Konzerne: Südzucker AG (49%), Nordzucker AG (31%) sowie Pfeifer & Langen (18 %). Nach Angaben der Gewerkschaft Nahrung - Genuss - Gaststätten (NGG) liegt die Zahl der Beschäftigten in der deutschen Zuckerindustrie derzeit bei rund 6.300 Menschen. 1985 waren es noch über 8000 gewesen.

Das besondere an der EU-Zuckermarktordnung ist die Tatsache, dass sie im wesentlichen von der Zuckerwirtschaft selbst getragen wird. Die Kosten dafür werden jedoch auf die Produktpreise aufgeschlagen und so doch wieder auf die Bürger abgewälzt. Der Europäische Rechnungshof gibt die zusätzlichen Belastungen für die Europäischen Verbraucher mit über sechs Mrd. Euro an. Insgesamt importiert die EU rund 2,5 Millionen Tonnen Zucker und exportiert 3,4 Mio. Tonnen. Allein die Exportsubventionen kosten die Verbraucher rund 400 Millionen Euro pro Jahr.

Rüben- und dem Rohrzucker kein chemischer Unterschied besteht. Doch erst ab 1798 wird - wiederum in Berlin - der erste Rübenzucker produziert. In Niederschlesien entsteht 1801 die erste Rübenzuckerfabrik der Welt.

Die napoleonische "Kontinentalsperre" von 1806 fördert die Anfänge der Rübenzuckergewinnung in Europa in großem Maße, da sie den Kontinent vom britischen Kolonialzucker abschneidet. Mitte des 19. Jahrhunderts boomt Markt für Rübenzucker. Rübenzüchtern gelingt es, den Zuckergehalt der Rüben deutlich zu steigern. In der Gründerzeit wird Zucker zu einem deutschen Exportschlager. 1874 werden über den Hamburger Hafen 12 000 Tonnen Zucker exportiert; zwölf Jahre später sind es bereits 660 000 Tonnen.

Von der EU direkt finanziert wird dagegen der quotierte Import von rund 1,7 Millionen Tonnen Zucker zu subventionierten Preisen aus einer Reihe von AKP-Staaten (Afrika, Pazifik, Karibik), die über spezielle Abkommen vom Handel mit EU besonders profitieren. Für diese - oft sehr kleinen - Staaten ist diese Exportmöglichkeit sehr wichtig: Sie erzielen einen beachtlichen Teil ihrer Exporterlöse damit. Allerdings wären einige von ihnen nicht in der Lage, zu Weltmarktpreisen zu produzieren.

Trotz der hohen Kosten schlägt derzeit niemand ernsthaft vor,

die europäische Zuckermarktordnung mit einem Schlage abzuschaffen. Selbst Greenpeace befürchtet, dass vom plötzlichen Zugang zum europäischen Markt nur wenige Länder profitieren würden, die große Mengen Zucker zu gleichbleibender Qualität liefern können. Die Umweltschützer wollen statt dessen Modelle, die "einen extensiven Zuckerrohr- wie auch Rübenanbau fördern - in Europa ebenso wie in den Entwicklungsländern". Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie schlägt in seinem Wirtschaftsbericht 2002 vor, die Zuckermarktordnung zunächst so zu verändern, dass zumindest die Exportsubventionen vollständig entfallen und die Einfuhrzölle gesenkt werden.

Zudem hat die EU gegenüber der Welthandelsorganisation (WTO) zugesichert, dass sie ihre Handelsbeziehungen für Agrargüter in den nächsten Jahren liberalisiert und mit den WTO-Regeln in Einklang bringt. Vor diesem Hintergrund hat Brasilien unlängst ein Verfahren vor der WTO eingeleitet, dass die subventionierten Exporte von Zucker beenden soll.

EU-Agrarkommissar Franz Fischler geht dagegen davon aus, dass die Zuckermarktordnung insgesamt nicht zu halten ist. Denn die EU hat den 40 am wenigsten entwickelten Ländern der Erde freien Marktzugang für alle Produkte außer Waffen (Everything but Arms Initiative; EBA) zugesichert. Sollten diese Pläne Wirklichkeit werden, wird die EU nach Auffassung Fischlers künftig ein Drittel ihres Zuckerverbrauchs aus Entwicklungsländern importieren müssen.

Die süße Verführung hat viele Formen

Puderzucker, Kandiszucker, Würfelzucker, Zuckerhüte, Einmachzucker: So heißen die wichtigsten Formen, in denen Zucker bei uns in Deutschland in den Handel kommt. Chemisch jedoch verbirgt sich hinter all diesen Bezeichnungen ein und dieselbe Substanz, die aus sechs Kohlenstoff-, zwölf Wasserstoff- und sechs Sauerstoffatomen zusammengesetzt ist.

Wer schon einmal Zucker in der Pfanne zu Bonbonmasse karamellisiert oder eine Feuerzangenbowle veranstaltet hat, weiß dass Zucker sehr ausgiebig brennen kann. Deshalb ist die Substanz auch so beliebt: Sie liefert unserem Körper Energie. Letztlich besteht auch Mehl und sogar Holz zum überwiegenden Teil aus aneinander geketteten Zuckerbausteinen.

Im Geschäftsjahr 2001/2002 wurden genau 3.072.600 Tonnen Weißzucker in

Deutschland verbraucht. 26.000 Tonnen gingen an die chemische Industrie und 2.000 Tonnen wurden an Tiere verfüttert. Mehr als 30 Zuckerfabriken verarbeiten dafür jedes Jahr rund 25 Millionen Tonnen Rüben zu rund vier Mio. Tonnen Weißzucker. Ungefähr ein Viertel des süßen Rohstoffs wird exportiert. Rund 100 Gramm Zucker nimmt jeder Bundesbürger pro Tag zu sich - das entspricht etwa 400 (Kilo)Kalorien. Allerdings gelangen nur 16 Prozent des hierzulande verbrauchten Zuckers als Kristallzucker in die Küche. Weitere 22 % sind vor dem Verzehr in Schokolade oder zu Süßigkeiten verarbeitet worden. Rund 14 % nehmen wir in Form von Brot, Back- und Konditoreiwaren sowie 6,5 % als Marmelade zu uns. Speiseeis und Milcherzeugnisse schlagen mit 6,5 % zu Buche und über 20 % unseres Zuckerkonsums findet in flüssiger Form statt. Dabei darf man allerdings nicht nur an gesüßte Fruchtsäfte und Erfrischungsgetränke denken. Auch zur Herstellung von Sekt, Wein, Bier und Schnäpsen wird Zucker benötigt, den wir dann allerdings in Form von Alkohol genießen. Die restlichen 15 Prozent tauchen in Produkten wie Kakaopulver wieder auf, das in der Regel zur Hälfte aus Zucker besteht.

Doch wie wirkt sich der hohe Zuckerkonsum auf die **menschliche Ernährung** aus? Bei vielen ökologisch denkenden oder gesundheitsbewusst lebenden Menschen gilt Kristallzucker als "weißes Gift", dem nachgesagt wird, es mache süchtig, greife den Vitamin- und Kalziumhaushalt des Körpers an und verursache Stoffwechselkrankheiten wie Diabetes.

Tatsache ist: Viele dieser Behauptungen sind nach wissenschaftlichen Kriterien derzeit nicht belegbar. Dass Ratten bei übermäßigem Zuckerkonsum fett werden, ist auf Menschen nur bedingt übertragbar, weil die Tiere offensichtlich einen wesentlich höheren Anteil des aufgenommenen Zuckers in körpereigenes Fett umwandeln können als Menschen. Und neuere Untersuchungen weisen sogar darauf hin, dass Menschen, die ihren Bedarf an Kohlenhydraten über Zucker decken, es mit dem Schlankbleiben leichter haben als diejenigen, die dafür mehr Fettessen. Und obwohl sich herausgestellt hat, dass schlechte Zähne weniger durch hohen Zuckerkonsum sondern vielmehr durch schlechte Mundhygiene verursacht wird, ist dies kein Freispruch für das vor allem bei Kindern so beliebte Nahrungsmittel.

Denn Tatsache ist auch, dass der Zuckerverbrauch in den letzten Jahrzehnten ständig gestiegen ist und andere - stärkehaltige - Nahrungsmittel wie Kartoffeln vom Speiseplan verdrängt hat. Und so ist es vor allem die Kombination aus viel Süßem und Fettigem bei viel zu wenig Bewegung, die krank macht. Neuere Studien weisen zudem darauf hin, dass vor allem stark gesüßte Getränke einen hohen Blutzucker- und Insulinspiegel im Blut verursachen können. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass übermäßiger Zuckerkonsum an der Entstehung von Stoffwechselstörungen beteiligt sein könnte.

Die Weltgesundheitsorganisation und viele nationale Gesundheitsbehörden empfehlen den Verbrauchern, im Durchschnitt zehn Prozent ihres Kalorienbedarfs mit Zucker zu decken. An diesem Maßstab gemessen, ist der Zuckerkonsum in Deutschland allerdings wesentlich zu hoch: Nur körperlich schwer arbeitende Menschen brauchen 4000 oder mehr Kalorien täglich; meist reichen 2500 Kalorien. Um der Empfehlung zu entsprechen, müssten die Bundesbürger ihren Konsum an Kristallzucker um rund 30 Prozent einschränken. Denn zusätzlich zum "indischen Salz" essen wir auch einiges an natürlichen Zuckern, die vor allem im Obst enthalten sind.

Interview mit Dr. Theo Spettmann
Vorstandssprecher der Südzucker AG, Mannheim/Ochsenfurt

Welche Bedeutung hat Zucker in der menschlichen Ernährung?

Dr. Theo Spettmann: Zucker hat eine grundsätzliche Bedeutung. Er ist ein Grundnahrungsmittel - wie Milch, Mehl und Fleisch und damit - ob direkt verzehrt oder indirekt in weiterverarbeiteten Produkten - ein fester Baustein der menschlichen Ernährung.

Das sieht man auch daran, dass der Zuckerverbrauch keinen großen Schwankungen unterliegt. In Deutschland liegt er bei 34 Kilo pro Kopf und Jahr. Was sich im Laufe der Zeit verändert hat, ist lediglich das Verhältnis zwischen direktem und indirektem Verbrauch. 80 Prozent des Zuckers geht mittlerweile an die weiter verarbeitende Industrie. Dieser Anteil nimmt weiter zu, da die Menschen immer stärker auf Convenience-Produkte zurückgreifen und den Zucker nicht mehr am eigenen Herd verwenden.

Für die Zuckerhersteller hat das nicht nur Vorteile: Denn die Margen, die wir gegenüber Großunternehmen erzielen können sind unter Druck geraten. Gerade der Einzelhandel in Deutschland ist so konzentriert, dass wir 80 Prozent unseres diesbezüglichen Umsatzes mit nur noch acht Unternehmen machen. Um in diesem Markt bestehen zu können, brauchen wir Kampfgewicht und müssen weiter wachsen.

Welche Bedeutung hat die Zuckerindustrie für die deutsche Wirtschaft?

Dr. Theo Spettmann: Die Branche ist ausgesprochen bodenständig. Sie steht mit beiden Beinen in der Landwirtschaft und tut sehr viel für den ländlichen Raum und für die dort wohnenden Menschen: Wir haben in Deutschland rund 55.000 bäuerliche Betriebe, die direkt mit der Zuckerwirtschaft verbunden sind und der Zuckerrübenanbau eine erhebliche Bedeutung hat. In der EU sind es insgesamt 300.000 Betriebe. 33.000 Rübenanbauer sind übrigens Anteilseigner bei der Südzucker AG.

Das ist aber nur die Rohstoffseite. Die Zuckerwirtschaft ist zudem ein fester Bestandteil unseres mitteleuropäischen Wirtschaftssystems. Man muss bedenken, dass eine Industrie auch eine industrielle Unterstützung braucht - zum Beispiel aus dem Handwerksbereich oder dem Maschinenbau.

Das Hauptziel der europäischen Zuckerindustrie ist die Versorgung der europäischen Konsumenten. Dabei muss man allerdings berücksichtigen, dass Zucker ein Naturprodukt ist, das von den Unbilden des Wetters abhängt. Wenn gute Wetterbedingungen hohe Hektarerträge ermöglichen, entstehen Überschüsse.

Es wird also etwas mehr angebaut, damit die Zuckermenge reicht, falls das Wetter schlecht ist?

Dr. Theo Spettmann: Der Hektarertrag variiert zwischen acht und elf Tonnen Zucker pro Hektar. Wenn Sie das mit dem Exportvolumen in der EU vergleichen, das höchsten 20 Prozent der Erzeugung ausmacht, zeigen sich darin genau diese Schwankungen.

Welche Konsequenzen hätte denn eine teilweise Deregulierung des Zuckermarktes? Das Bundeswirtschaftsministerium hatte ja gefordert, mindestens die Exporte zu beenden.

Dr. Theo Spettmann: Das wird ja schon praktiziert. Seit neuestem haben wir eine flexible Mengenanpassung - je nachdem wie die Ernten ausfallen. Die Quoten werden von der EU-Kommission je nach Zuckeraufkommen neu fixiert. Letztes Jahr war die Ernte gut, und deshalb sind die Quoten dieses Jahr um rund acht Prozent gesenkt worden. Erst werden die Lager geräumt und nur, wenn die Ernte dies Jahr schlecht ausfällt, werden die Mengen wieder erhöht. Auch die Südzucker AG darf in diesem Jahr nur 93 Prozent der Rübenmenge des Vorjahres annehmen.

Dieses System ist aufgrund unserer WTO- Verpflichtungen geschaffen worden. Wir finden das vernünftig und tragen es mit. Ganz funktioniert es zwar noch nicht, weil es - auch von Seiten der Behörden - erst eingeschliffen

werden muss. Aber vom Ansatz her ist es absolut ok.

Für die am wenigsten entwickelten Länder hat die EU die "Initiative alles außer Waffen" gestartet. Wäre das ein Problem für Sie als Hersteller?

Dr. Theo Spettmann: Vom Grundprinzip sind wir nicht gegen solche Formen der Entwicklungshilfe. Auch die 1,6 Millionen Tonnen AKP-Zucker, die in die EU hinein gehen und dann wieder exportiert werden sind ja eine Unterstützung für Teile von Afrika, der Karibik und des Pazifiks. Die Initiative ist also im Prinzip in Ordnung. Aber sie darf nicht dazu führen, dass man Karussellgeschäfte macht; dass also von diesen Ländern Zucker in die EU geschleust wird, den sie nicht selber erzeugt haben. Die stufenweise Einführung der "Alles außer Waffen"-Initiative läuft ja schon - aber es muss vernünftig kontrolliert werden. Es kann nicht sein, dass Schlupflöcher entstehen. Auch dürfen durch die Initiative keine substantiellen Störungen des Gemeinschaftsmarktes entstehen - ansonsten hat die EU-Kommission sich verpflichtet, solchen Störungen zu begegnen.

Copyright © 2003 [Entwicklungspolitik Online \(epo\)](#)

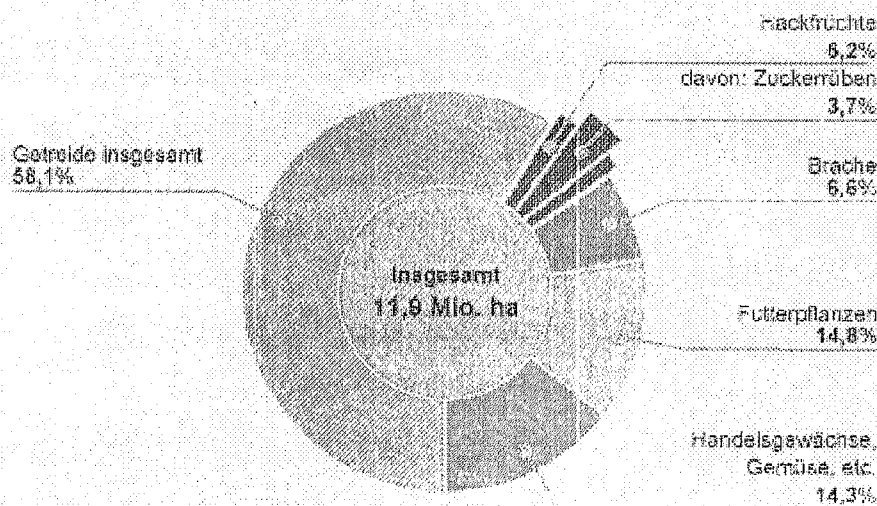
 | [Aktuell](#) | [Register](#) | [Service](#) | [Specials](#) | [Search](#) | [English](#)

Zuckermarkt Deutschland

Anbaustruktur, Zuckerertrag und Zuckererzeugung in Deutschland

	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Anbaufläche in ha	455 225	443 545	436 676
Anzahl der Rübenbauer	50 359	48 183	46 676
Durchschnittliche Anbaufläche eines Rübenbauers in ha	9,0	9,2	9,4
Rübenenertrag in t/ha	58,9	53,5	62,0
Zuckerertrag in t/ha	8,80	8,44	10,0
Zuckererzeugung in t	4 006 360	3 743 443	4 296 468

Ackerland nach Hauptgruppen des Anbaus in Deutschland 2004



Zuckerbilanz in Deutschland

- in t Ww(Okttober/September) -

	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Anfangsbestände	172 363	332 702	358 658
Erzeugung	4 023 842	3 779 422	4 305 959

Einfuhren	399 685	403 198	300 000
Ausfuhren	1 200 583	1 047 353	1 300 000
Inlandsabsatz	3 062 605	3 109 311	2 900 000
Endbestände	332 702	358 658	764 617

Zuckermarkt Europa

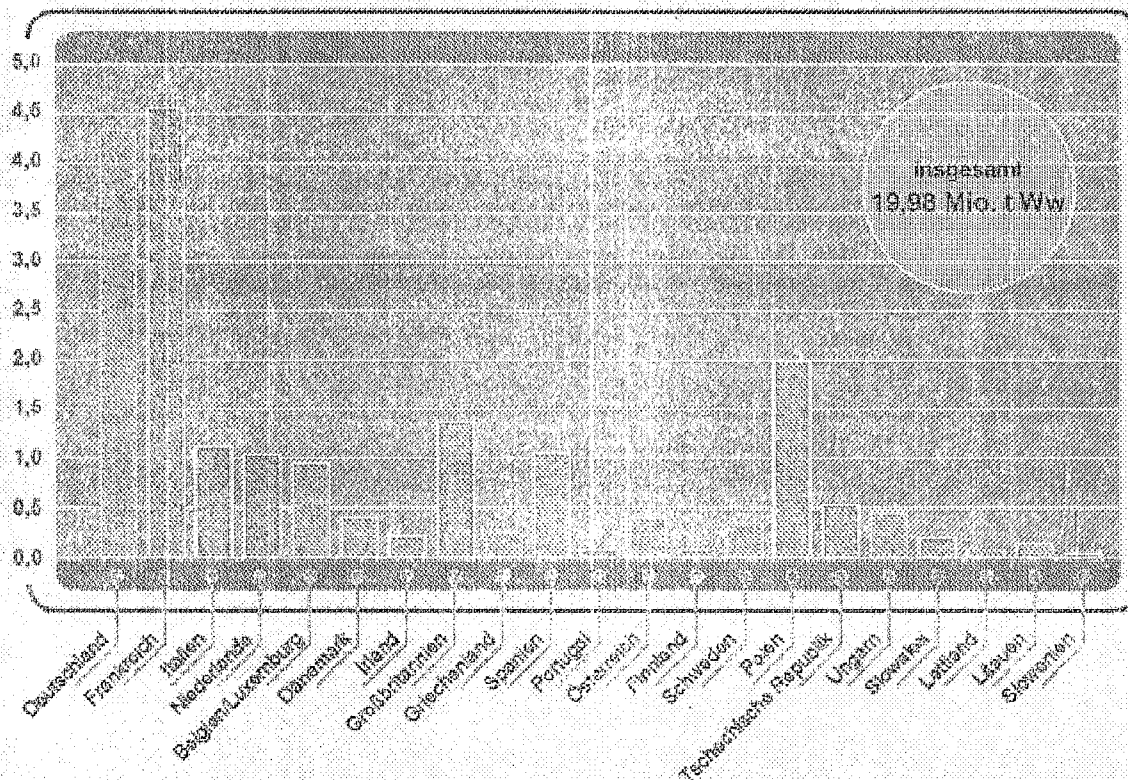
Zuckerwirtschaftliche Daten der Europäischen Union

	2002/2003	2002/2003	2003/2004
Anbaufläche in 1 000 ha	2 360	2 193	2 157
Zuckerertrag in t/ha	9,36	8,96	9,14
Zuckererzeugung in 1 000 t Ww	20 087	18 240	19 716
Einfuhren in 1 000 t Ww	5 572	6 130	5 123
Ausfuhren ¹⁾ in 1 000 t Ww	8 342	7 260	7 556
Verbrauch in 1 000 t Ww	16 475	16 599	16 665

¹⁾ Einschl. Reexporte.

Zuckererzeugung in der EU 2004/2005

- in Mio. t Ww -



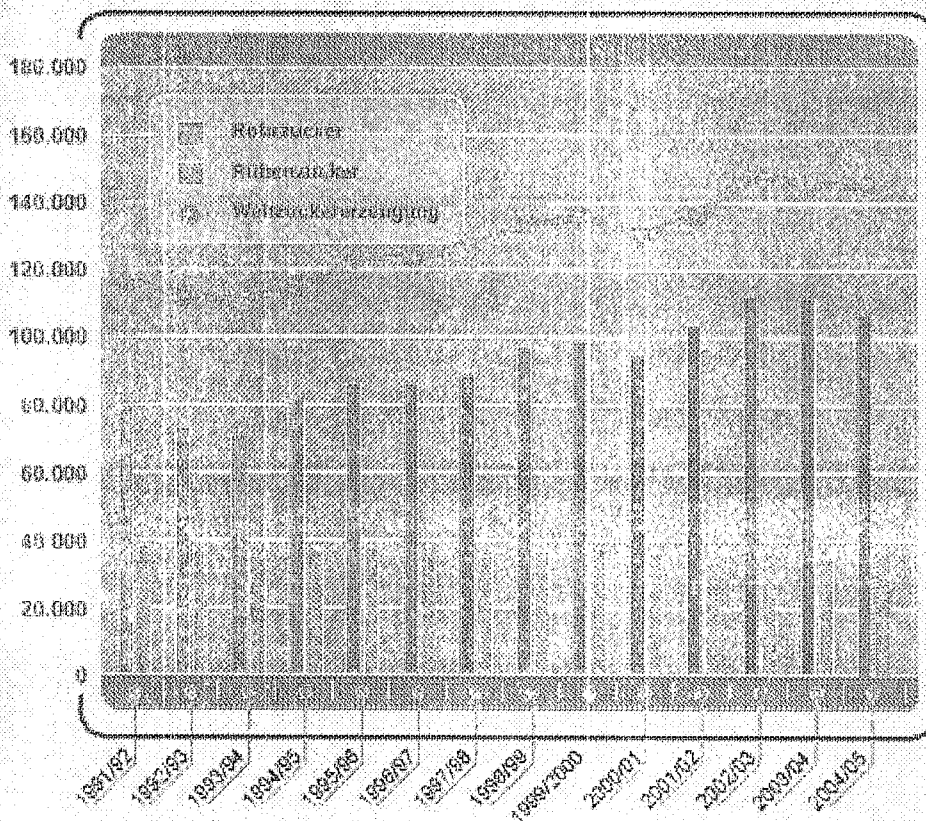
Zuckermarkt Welt

Weltzuckerbilanz

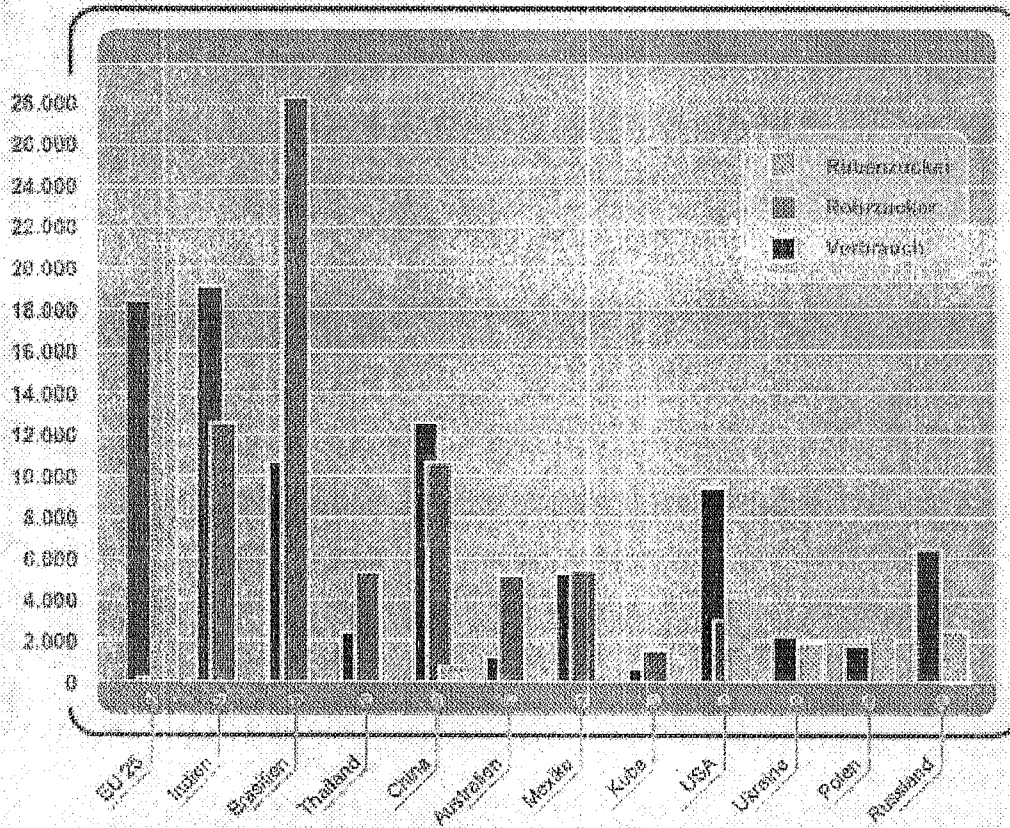
- in 1 000 t Rw -

	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Anfangsbestände	62 040	69 327	66 389
Erzeugung	149 405	143 702	146 184
Einfuhren	48 593	48 190	49 612
Ausfuhren	51 340	52 063	52 602
Verbrauch	139 371	142 767	144 478
Endbestände	69 327	66 389	65 105
Endbestände in % des Verbrauchs	48,26	46,50	45,06

Entwicklung der Weltzuckererzeugung insgesamt im Vergleich zur Rohr- und Rübenzuckererzeugung



Weltzuckererzeugung und -verbrauch 2004/2005 (einige Länder im Vergleich)



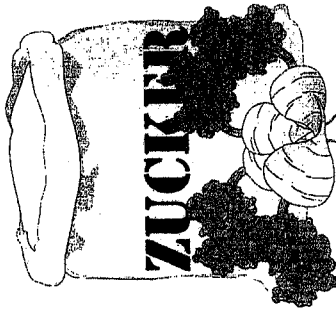
Rohrzucker oder Rübenzucker



Produktionskosten: 400 \$/t

Exporteure:
Brasilien
Australien
Kuba
Thailand
Philippinen

Weltmarktpreis:
400 \$/t



Produktionskosten: 640 \$/t

Exporteur:
EU

Exporterstattung
der EU:
1600 Mio. €

Weltmarktpreis:
350 \$/t

Rohrzucker oder Rübenzucker?

Etwas 70% des auf der Welt produzierten Zuckers entstammt dem Zuckerrohr, das vor allem in den Ländern des Südens angebaut wird. Viele Entwicklungsländer hätten hier eine gute Exportchance, doch die EU und die USA schützen ihre Märkte vor den billigeren Rohrzuckerimporten. Die EU exportiert sogar noch ihre künstlich verbilligten Überschüsse und verursacht so weitere Einnahmeverluste von Entwicklungsländern.

Der Zuckerrübenanbau in Europa gilt als ein sehr produktiver, technisch durchtraktierter und ertragsreicher Sektor der europäischen Agrarpolitik, doch mit den Zuckerrohrproduzenten in Übersee könnten die Rübenbauern nicht konkurrieren. Die Produktionskosten des Zuckers aus Zuckerrohr liegen deutlich unter dem Rübenzucker. Der von der EU gezahlte Richtpreis für Weißzucker (aus Zuckerrohr) lag Mitte 2000 bei rund 640 \$ pro Tonne, der Weltmarktpreis bei circa 400 \$ pro Tonne (1).

Dass dennoch in Europa Rübenzucker angebaut und verbraucht wird, liegt an der EU „Marktordnung für Zucker“, die damit eine sichere Versorgung in Europa gewährleisten und den Zuckerrübenbauern (ca. 300.000 Iw. Betriebe) ein angemessenes Einkommen sichern soll. Die Marktordnung garantiert die Abnahme des Zuckers – zumindest einer bestimmten Menge – zu festgesetzten Garantipreisen. Das System hat sich als relativ unabhängig von der Nachfrage erwiesen. Es gibt Zuckerüberschüsse weltweit wie auch in Europa. Der „Selbstversorgungsgrad“ in der EU wird mit 159% angegeben. Überschüsse und hohe Lagerbestände zwingen zu „Löösungen“ – und diese werden von der EU im Export gesehen. Mit hohen finanziellen Aufwendungen wird der europäische Zucker künstlich verbilligt und dann exportiert (Mittlerer Osten, Nordafrika, Osteuropa). Aus einem Bericht des Europäischen Rechnungshofes geht hervor, dass hierfür im Wirtschaftsjahr 1999/2000 insgesamt 1,6 Mrd. € aufgewendet wurden (2).

Mit soviel Subvention kann die EU den Rohrzucker-exportierenden Ländern (Brasilien, Australien, Kuba, Thailand, Philippinen u.a.) einen erheblichen Teil des Marktes streitig machen. Ihre Exporte zu Dumpingpreisen senken den Weltmarktpreis und versperren den Rohrzuckerexporteuren mögliche Märkte (3). Das hat erhebliche Einnahmeverluste für diese Länder zur Folge. Der Zuckersektor ist ein Beispiel für Agrarprotektionismus, der Entwicklungsländern Erlöse aus dem Handel verwehrt. Mehr Freihandel und der Abbau der Agrarexportsubventionen würden von der EU im Rahmen der WTO zugesagt. Ihre allmähliche Umsetzung ist im Gange, doch das Tempo der Liberalisierung ist gering. Die Zucker-Marktordnung wurde Anfang 2001 erst noch einmal bis zum Jahre 2006 verlängert.

Anregungen zur Weiterarbeit:

- Freihandel oder Protektionismus. Versuchen Sie, diese Kontroverse am Beispiel des Zuckers zu verdeutlichen. Welche Argumente sind wohl für die Zucker-exportierenden „Entwicklungsländer“, welche für die europäischen Rübenbauern plausibel?
- „Die Interessen der Dritten Welt“ gibt es wohl nicht. Zucker-Exporteure haben zur Zucker-Marktordnung der EU wahrscheinlich eine andere Position als diejenigen Länder, die als Importeure von dem niedrigen Weltmarktpreis profitieren. Wie könnte hier ein gerechter Interessensausgleich gefunden werden?

Anmerkungen:

1. Zahlenangaben für das Jahr 2000 nach ILM (Landesstelle für landwirtschaftliche Marktkunde) in Schwäbisch Gmünd (April 2001) bzw. nach Worldbank, Global Development Finance 2001. Die Zahlen sollen ungefähre Relationen angeben, wobei betont werden muss, dass der Abstand zwischen beiden Preisen 1999 noch deutlich größer war.
2. Zahlenangabe aus dem „Sonderbericht 20/2000 über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker“ vom 15.2.2001. Wer umfangreichere Informationen zur EU-Marktorganisation Zucker sucht, sollte diesen Bericht aus dem Internet downloaden (www.europa.eu.int/eur-lex/de). Die Exportsubventionsaufwendungen dürfen nicht mit den Nettobelastungen der „Marktorganisation Zucker“ für den EU-Haushalt gleichgesetzt werden, denn durch die „Produktionsausgaben“ der Hersteller werden rund 50% der Kosten für die Exportsubventionen refinanziert (d.h. letztlich von den Verbrauchern getragen).
Es darf an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass die EU auch Importeure von Rohrzucker ist, nämlich von ca. 1,7 Mio. Tonnen aus den AKP-Staaten. Diese Importe zu Vorzugspreisen wurden im Rahmen des „Zuckerprotokolls“ bestimmten Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks zugesagt. Ein weiteres festes (kleineres) Kontingent kommt aus Indien. Dieser importierte Zucker macht mengenmäßig etwa die Hälfte der Zuckerüberschüsse aus und wird ebenso wie die EU-eigenen Zuckerüberschüsse exportsubventioniert und dann ausgeführt – mit entsprechenden hohen Kosten.
- 3.

*Aus: Atlas der Weltverwicklungen, Schönbühlerweg 5, Bern, 1998, 2001
Rohr-Harmonie Verlag, Wuppertal, 2001
in der ersten Welt (Weltkreis) in der ersten Welt, Wuppertal, 2001*

Welta Agrarhandel: Ausweg aus der Hungerkrise?

Der grenzüberschreitende Handel mit landwirtschaftlichen Produkten hat sich seit Anfang der achtziger Jahre verdoppelt. Hauptmotor der Globalisierung in der Landwirtschaft ist die subventionierte Überproduktion in den USA und der EU und das Duell dieser Agrargiganten um ausländische Absatzmärkte. Über die Weltbank, den Internationale Währungsfonds (IWF) und die Welthandelsorganisation (WTO) haben sie die Entwicklungsländer zugleich gedrängt, ihre Märkte zu öffnen und damit den Konkurrenzdruck besonders auf die dortigen Kleinbauern erhöht. Von gewachsenen Exportchancen haben diese auf der anderen Seite kaum profitiert. Ob eine Liberalisierung des Agrarhandels für Entwicklungsländer einen Ausweg aus Hunger und Armut bietet, ist vor diesem Hintergrund zweifelhaft. Nichtregierungsorganisationen (NRO) kritisieren, der Liberalisierungsdruck unterminiere staatliche Spielräume das Menschenrecht auf Nahrung umzusetzen.

Von Armin Paasch

Zwar hinken die Wachstumsraten des internationalen Agrarhandels denjenigen des Handwerks seit den 1990er Jahren deutlich hinterher. Doch die Steigerung ist immer noch beachtlich. Betrag der Wert aller grenzüberschreitend gehandelten Agrargüter in den Jahren 1980-81 rund 243 Milliarden US\$, so hatte er sich zwanzig Jahre später auf 467 US\$ nahezu verdoppelt (vgl. Weltbank 2005, S. 5). Nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Umwälzungen sind seither zu beobachten. Besonders hervorstechend ist dabei der relative Bedeutungsverlust traditioneller Kolonialwaren wie Kaffee, Tee, Kakao, Textilfasern, Zucker und Gewürze. An erster Stelle rangieren inzwischen nicht-traditionelle und höherwertige Produkte wie Meeresfrüchte, Obst und Gemüse, die heute mehr als die Hälfte aller Agrarexporte ausmachen. Überflügelt wurden die Tropenprodukte auch von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die vorwiegend in gemäßigten Klimazonen angebaut werden, insbesondere Getreide, Fleisch, Milchprodukte und Speiseölen.

Was sich hingegen kaum verändert hat, ist der geringe Anteil der Entwicklungsländer an den landwirtschaftlichen Exporten. Nachdem dieser in den 80er Jahren sogar gesunken war, stieg er in den Neunzigern auf 36 Prozent nur leicht an. Über 48 Prozent des grenzüberschreitenden Agrarhandels – ungefähr der gleiche Anteil wie 1980-81 – wird immer noch zwischen den Industrieländern abgewickelt. Vergleicht man die relative Bedeutung der Landwirtschaft für die Volkswirtschaften von Industrie- und Entwicklungsländern, sind diese Zahlen zunächst verwunderlich. Denn während in Entwicklungsländern immer noch mehr als die Hälfte der Bevölkerung auf dem Land lebt (vgl. Weltbank 2005, S. 1), ist in Europa nur noch ein verschwindend geringer Bevölkerungsanteil in der Landwirtschaft tätig. Grund für diese Übermacht der Industrieländer auf den Weltafarmärkten sind ihr technischer Vorsprung und ihre Subventionssysteme, die in Entwicklungsländern niemals finanzierbar wären.

Überschussproduktion in Europa: aus der Not geboren

Milchseen, Butter-, Getreide- und Fleischberge: Wer hätte 1945 vermutet, dass Europa einige Jahrzehnte später im Nahrungsmittel-Überfluss schwimmen würde? Europa lag nach dem Zweiten Weltkrieg in Trümmern, die Wirtschaft, auch die Landwirtschaft, lagen danieder. Hunger und Armut beherrschten den Alltag eines Großteils der Bevölkerung. Die landwirtschaftliche Produktion wieder auf Trab zu bringen und zu steigern, war ein politisch-moralisches Gebot der Stunde. Erst vor diesem Hintergrund wird begreiflich, in welchem Maße die Landwirtschaft in Europa in den folgenden Jahrzehnten durch Steuergelder

unterstützt werden und welchen Stellenwert die Landwirtschaft von Anfang an in der Europapolitik einnehmen sollte. Bereits in den Römischen Verträgen von 1957, mit denen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet wurde, spielte die Förderung der Landwirtschaft eine zentrale Rolle. Grundpfeiler der zunächst binnenmarktorientierten Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) waren einheitlich festgelegte Mindestpreise innerhalb des gemeinsamen Marktes und ein Außenschutz, der diese Preise gegen billige Importe absicherte (vgl. Wolpold-Bosien 1999, S. 63-64). Konkret hieß das: Sobald der Binnenmarktpreis für ein bestimmtes Produkt über eine bestimmte Zeitspanne unter den jeweils festgelegten Mindestpreis („Interventionspreis“) fiel, kauften staatliche Interventionsstellen die Überschussbestände zu diesem Mindestpreis auf. Zugleich wurde der europäische Markt durch einen hohen Außenschutz gegen den Import von Produkten abgeschirmt, die auch in Europa produziert wurden, wie z.B. Zucker. Auf diese Güter wurden beispielsweise so hohe Zölle erhoben, dass sie die Binnenmarktpreise der EWG nicht mehr unterboten konnten.

Die logische Konsequenz dieses Systems und des gleichzeitigen technologischen Fortschritts war eine ungeheure Produktionssteigerung der europäischen Landwirtschaft. Machte dies zur Sicherung der Versorgung in den ersten Jahrzehnten der GAP durchaus Sinn, so wurde aus der Not im Laufe der 70er und 80er Jahre eine Untugend, nämlich chronische Überproduktion. Um die wachsenden Überschüsse, insbesondere bei Milchprodukten und Getreide, abzusetzen, kehrte die Europäische Gemeinschaft (EG) seit 1980 von ihrer Binnenmarktorientierung ab und entwickelte eine „umfassende und zusammenhängende Exportstrategie“ (Wolpold-Bosien 1999, S. 66). Im Mittelpunkt dieser Strategie standen Exporterstattungen, mit denen die Kluft zwischen den relativ hohen europäischen Preisen und den niedrigen Weltmarktpreisen überbrückt wurde (vgl. Wolpold-Bosien 1999, S. 71-78). Mit Hilfe dieser Zahlungen der Europäischen Gemeinschaft (EG) war es den Exporteuren nun möglich, europäische Produkte auf dem Weltmarkt unterhalb der europäischen Produktionskosten abzusetzen („Dumping“) und trotzdem Gewinne zu machen.

Auf diese Weise gelang es der EG, den traditionellen Agrarexportländern wie den USA, Australien, Argentinien und Kanada Absatzmärkte abzurufen und bei den Exporten von Milchprodukten, Fleisch und Weizen sogar eine führende Rolle zu übernehmen. Bei den Konkurrenten stieß dies natürlich auf wenig Gegenliebe. Insbesondere die USA reagierten auf den fortschreitenden oder noch drohenden Verlust von Absatzmärkten mit einer Fülle neuer Programme zur Exportförderung (vgl. Wolpold-Bosien, S. 22). Eine größere Rolle als Exporterstattungen spielten dabei Exportkredit- und strategisch eingesetzte Nahrungshilfeprogramme. Das Dumpingduell der Giganten war eingeläutet, ein Duell, das wenigen nutzte und vielen Bauern, im Norden wie im Süden, erheblich schadete (Zur Reform der GAP seit 1992: vgl. S.9f.).

Kasten: Bauern in Europa: Wie die Maden im Speck?

Europa sei ein Eldorado für Bauern. Steuergelder würden auf den Putz gehauen, um die Privilegien einer schwindenden Minderheit abzusichern. Die Bauern seien verantwortlich für die Armut in der Dritten Welt. Die Litanei der Klagen ist lang und mitunter schrill.

Doch die Kritik trifft oftmals die Falschen. Denn entgegen der landläufigen Meinung sind es nicht in erster Linie die Bauern, die von den europäischen Agrarsubventionen profitieren. Warum? Interventionspreise galten nicht etwa für Milch, sondern für Butter, Milchpulver und Käse. Diese aber werden in den Molkereien produziert. Sie galten nicht für Vieh im Stall, sondern das fertige Fleisch der Schlachthöfe (vgl. Wiggerthale 2005, S. 2). Für Milch und andere Produkte der Bauern selbst gilt lediglich ein so genannter Richtpreis, also ein „agrarpolitisch wünschenswerter Erzeugerpreis“ (vgl. Schmitz 2001, S. 57f.). Dass der Bauer diesen Richtpreis von seiner Molkerei erhält, ist keinesfalls garantiert. Tatsächlich variieren

die Erzeugerpreisen sehr stark, tendenziell sind sie nicht zuletzt aufgrund des Konzentrationsprozesses bei den Molkereien und Handelsketten in den letzten Jahren stark gesunken. Noch weniger profitieren die europäischen Bauern von den Exporterstattungen. Deren Nutznießer sind vielmehr die weiterverarbeitende Nahrungsmittelindustrie und die Handelsgesellschaften. In Deutschland heißen diese im Getreidesektor beispielsweise Alfred C. Töpfer International GmbH, Nordgetreide GmbH & Co, im Milchbereich Nordmilch EG, Deutsches Milch-Kontor GmbH, für Fleisch die Bonn Fleisch Ex- und Import GmbH, Carnehausen A/S oder Südfleisch GmbH.

Kaum gerechter verteilt wurden die Direktzahlungen, die 1992 im Zuge der so genannten McSharry Reform das System der Preisstützung teilweise ablösten (vgl. S. 9f.). 1999 erhielten in der Bundesrepublik beispielsweise 2,21 Prozent der Betriebe etwa 40 Prozent aller Direktzahlungen, während sich die 78 Prozent kleinsten Betriebe mit 25 Prozent begnügen mussten (vgl. Brandt 2004, S. 7).

Konterkariert wird der Nutzen der Subventionen für die Bauern durch den starken Rückgang der Erzeugerpreise in der EU. Hauptgrund dafür ist die hohe Konzentration bei der weiterverarbeitenden Lebensmittelindustrie (Schlachthöfe, Molkereien, Zuckerraffinerien) und die Marktmacht weniger Supermarktketten wie Lidl, REWE und Aldi auf dem Lebensmittelmarkt. Ohne Subventionen wären landwirtschaftliche Betriebe aufgrund des Preisdrucks kaum überlebensfähig. Und selbst die Subventionen haben nicht verhindern können, dass die meisten Bauern in den letzten Jahrzehnten ihre Produktion aufgegeben haben, was nicht zuletzt auch an deren ungerechter Verteilung liegt.

Einseitige Marktöffnung in Entwicklungsländern

Produktionssteigerung und Exportförderung waren und sind die wesentlichen Gründe für die Übermacht der EU und USA auf den Weltagrarmärkten. Die Erschließung von Absatzmärkten erforderte aber ein Weiteres: Die exportierten Güter mussten von den Zielländern auch möglichst ungehindert eingeführt werden können. Mit anderen Worten: Importbarrieren wie Mengenbeschränkungen und Einfuhrzölle mussten soweit möglich abgebaut werden. Marktöffnung und Liberalisierung heißen daher seit Anfang der 80er Jahre die Zauberworte der internationalen Handelspolitik. Anwendung fanden diese Prinzipien jedoch zunächst nicht in den reichen Industrieländern, sondern allein in den Entwicklungsländern. Druck zur Marktöffnung im Süden übten die Industrieländer auf dreierlei Weise aus, über Strukturanpassungsprogramme (SAP) der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF), über das Agrarabkommen der Welthandelsorganisation (WTO) und über regionale Freihandelsabkommen.

a) Von der Schuldenkrise Anfang der 80er Jahre stark gebeutelt, mussten viele Entwicklungsländer bei der Weltbank und dem IWF Kredite aufnehmen. Diese jedoch knüpften ihre Kreditvergabe an die Bedingung, dass die Empfängerländer so genannte **Strukturanpassungsprogramme** durchführten. Zentrale Elemente dieser makroökonomischen „Schocktherapien“ (Oxfam 2005, S. 25) waren die Deregulierung und Liberalisierung der Märkte, auch im Agrarbereich. Mengeneinfuhrbeschränkungen und Einfuhrzölle mussten ebenso reduziert werden wie Subventionen für die einheimische Landwirtschaft. Ziel war eine möglichst effiziente Allokation der Ressourcen und die Nutzung so genannter komparativer Kostenvorteile. Die Landwirtschaft wurde überwiegend auf den Export ausgerichtet, wobei jedes Land diejenigen Produkte anbauen sollte, die es am kostengünstigsten anbieten konnte. Die Verdrängung uneffizienter Produzenten durch billige Importe wurde nicht nur in Kauf genommen, sondern mit Hinblick auf die langfristige Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt begrüßt (vgl. Oxfam 2005, S. 25-29 und SAPRIN 2002, S. 111-127). Hinter den Strukturanpassungsprogrammen stand nicht zuletzt das

Interesse der reichen Länder, die Deviseneinnahmen der Entwicklungsländer zu steigern, und ihre Fähigkeit zum Schuldendienst sicherzustellen.

b) Als Ergebnis der letzten Verhandlungsrunde (Uruguay-Runde von 1986-1999) des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) wurde am 1. Januar 1995 die **Welthandelsorganisation** (WTO) gegründet. Zusätzlich zum GATT traten damit neue Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (GATS) und handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentumsrechts (TRIPS) in Kraft. Zugleich wurde der Geltungsbereich des alten GATT um Textil- und Agrarprodukte erweitert (vgl. zur WTO allgemein: EED 2005). Ein Zusatzabkommen zum GATT, das Agrarabkommen (AoA), regelt seither den internationalen Agrarhandel. Neben der Reduzierung von Exportsubventionen und so genannten handelsverzerrenden internen Stützungen verpflichtet das Agrarabkommen die Mitgliedstaaten der WTO zur progressiven Öffnung ihrer Agrarmärkte. Nicht-tarifäre Importbeschränkungen (d.h. alle außer Zölle) mussten sie abschaffen, die Zölle binden (also jeweils Zollobergrenzen festlegen) und diese fortan senken. Industrieländer mussten die gebundenen Zölle bis 2000 um durchschnittlich 36 Prozent senken, Entwicklungsländer bis 2000 um 24 Prozent. Für besonders stark geschützte Produkte mussten alle Staaten darüber hinaus einen Mindestzugang gewähren (Industrieländer: 5 Prozent des inländischen Verbrauchs, Entwicklungsländer 3 Prozent). Hatten die Strukturanpassungsmaßnahmen die Entwicklungsländer zu einseitigen Marktöffnungen gezwungen, so wurde dieses Ungleichgewicht nun durch das Agrarabkommen zementiert. Das Anheben von Zöllen über die festgeschriebenen Obergrenzen hinaus und die Einführung von Mengenbeschränkungen oder anderen nicht-tarifären Einfuhrbeschränkungen waren fortan verboten.

c) Neben dem Agrarabkommen der WTO gibt es weltweit rund 300 **bilaterale und regionale Handelsabkommen**, die jeweils zwischen zwei oder mehreren Staaten oder Staatengruppen abgeschlossen wurden (Oxfam 2005, S.29). Bekannte Beispiele sind das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) und das mittelamerikanische Freihandelsabkommen (CAFTA). Insbesondere die USA, Australien, Kanada und die EU bedienen sich solcher bilateraler oder regionaler Handelsabkommen, um zu ihren Gunsten Bedingungen durchzusetzen, die über die WTO-Regeln hinaus gehen. So werden Entwicklungsländer häufig dazu verpflichtet, ihre Zollobergrenzen unter das Niveau zu senken, das im Rahmen der WTO erlaubt ist.

Dieser Trend zur Marktöffnung in Entwicklungsländern begann Anfang der 80er Jahre und setzt sich bis heute fort. Allein zwischen 1990 und 2000 wurden die angewandten Zölle auf Agrarimporte in Entwicklungsländern durchschnittlich von 30 auf 18 Prozent gesenkt (vgl. Weltbank 2005, S. 5). Schätzungsweise 66 Prozent der Zollsenkungen wurden einseitig in Entwicklungsländern durchgeführt, also ohne Gegenleistung in den Industrieländern, und folgten häufig dem Druck von IWF und Weltbank. 25 Prozent sind den Verpflichtungen des Agrarabkommens der WTO geschuldet, und die übrigen nahezu 10 Prozent Zollsenkungen gehen auf regionale Freihandelsabkommen zurück (Weltbank 2004, zitiert in: Oxfam 2005, S. 25).

Der exportierte Hunger

Das Zusammenspiel von Überproduktion und Exportförderung in Industrieländern einerseits und Marktöffnung in Entwicklungsländern andererseits hat verheerende Auswirkungen auf die Landwirtschaft des Südens gezeitigt. Ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit drangen die fatalen Folgen des europäischen Dumpings 1993 durch einen Hilferuf aus den Sahelstaaten Burkina Faso, Mali und Niger (vgl. Braßel/Windfuhr 1995, S. 68-74). Rund vier Millionen Menschen, mehrheitlich Nomaden, lebten dort von der Viehzucht in den Trockengebieten südlich der Sahara. Als ihre Hauptabsatzmärkte, die westafrikanischen

Küstenländer Elfenbeinküste, Ghana und Benin ins Visier europäischer Exportförderung gerieten, sank ihr Marktanteil zwischen 1984 und 1990 von einem Drittel auf ein Viertel. Dass die EG im gleichen Zeitraum ihren Anteil von 18 auf 44 Prozent steigern konnte, lag an ihren horrenden Exporterstattungen auf Rindfleischexporte nach Westafrika, die sich zwischen 1984 und 1993 auf 1,14 Milliarden DM beliefen. Zusätzliche Brisanz erhielt der Fall dadurch, dass die Förderung des Viehsektors in Westafrika seit den 70er Jahren ein wichtiges Ziel europäischer und deutscher Entwicklungshilfe gewesen war. Viele Entwicklungsprojekte der EG waren mithin durch die Handelspolitik derselben EG an den Rand des Ruins getrieben worden. Angestoßen durch das niederländische Hilfswerk *novib* und die britische *Christian Aid*, brachte eine europaweite Kampagne den Skandal ans Tageslicht. In Deutschland wurde sie durch die Nord-Süd-Initiative Germanwatch und FIAN, die internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung, aufgegriffen. Ende 1993 konnte die Kampagne einen wichtigen Teilerfolg verbuchen: die Senkung der betreffenden Exporterstattungen um 27,6 Prozent. Zusammen mit der Abwertung des westafrikanischen Francs führte dies dazu, dass in der ersten Jahreshälfte 1994 in der Elfenbeinküste die Fleischimporte aus Europa um 80 Prozent sanken und die Importe aus Burkina Faso um 60 Prozent stiegen (vgl. Braßel/ Windfuhr, S. 72).

Trotz dieses konkreten Erfolgs der Kampagne und des gestiegenen Problembewusstseins reichte der Druck keineswegs aus, auch eine grundsätzliche Abkehr der EU von ihrer Exportförderung einzuleiten. Die hochgradig subventionierten Fleischexporte ins südliche Afrika, die im ersten Halbjahr 1996 ein Absinken der Erzeugerpreise in Südafrika um 20 Prozent nach sich zogen, zeigten deutlich, dass sich das Problem lediglich regional verlagerte (vgl. Wolpold-Bosien 1999, S. 146f.). Und es blieb keineswegs auf Rindfleisch beschränkt. Ihre Getreideexporte nach Kenia etwa subventionierte die EU in einem solchen Ausmaß, dass 1992 der Ausfuhrpreis für europäischen Weizen 39 Prozent, 1993 sogar 50 Prozent unter dem Interventionspreis (also dem EU-internen Mindestpreis) lag (vgl. Wolpold-Bosien, 147-151). Die Dumpingpraxis der EU, aber auch der USA, stürzte die Getreidepreise in Kenia in den Keller. Im November 1994 boten die USA ihren subventionierten Weißmais zu Preisen an, die 31 Prozent unter den Produktionskosten kenianischer Bauern lagen. Der subventionierte EU-Weizen wurde 39 Prozent unterhalb der kenianischen Produktionskosten angeboten. Viele lokale Bäuerinnen und Bauern mussten aufgeben und verloren ihre Lebensgrundlagen. Der kenianische Fall veranschaulicht exemplarisch das verheerende Zusammenwirken von Dumping im Norden einerseits und Liberalisierung im Süden andererseits: 1993/94 hatte Kenia im Rahmen eines Strukturanpassungsprogramms seine Einfuhrschranken für Grundnahrungsmittel erheblich reduziert. Auch die staatliche Förderung von Kleinbauern durch Beratung und Kleinkredite hatte sie zurückgefahren.

Jüngere Beispiele im Reissektor in Haiti, Indonesien und Ghana zeigen die ungebrochene Kontinuität des beschriebenen Musters (vgl. Oxfam 2005, S. 26-29). So hat die Hilfsorganisation Oxfam darauf hingewiesen, dass in Haiti die Reisimporte zwischen 1992 und 2003 um mehr als 150 Prozent angestiegen sind. Die rund 50.000 einheimischen Reisbauern mussten dadurch starke Produktionsrückgänge verbuchen und gehören nunmehr zu den Ärmsten in diesem ohnehin ärmsten Land der westlichen Hemisphäre. 95 Prozent der Importe stammen aus den USA. Dort werden aktuell pro Jahr schätzungsweise 10,5 Millionen Tonnen Reis produziert (im Wirtschaftsjahr 2004/05), konsumiert werden aber lediglich 6 Millionen Tonnen (2002). Die USA sind inzwischen zum drittgrößten Reisexporteur der Welt aufgestiegen, was nur vor dem Hintergrund der massiven Subventionierung des Reissektors wie auch gezielter Exportförderung durch Exportkredite und Nahrungsmittelhilfe erklärlich wird. Dadurch können die Überschüsse auf dem Weltmarkt oftmals weit unter Produktionskosten abgesetzt werden (vgl. Oxfam 2005, S. 34-36). Als Türöffner für die

Exporte fungiert zudem die verordnete Liberalisierung. Auch in Haiti hatte der IWF die Regierung 1995 dazu gebracht, ihre Importzölle für Reis von 35 auf 3 Prozent zu senken, und damit den dramatischen Importanstieg erst ermöglicht.

Die zitierten Beispiele sind keine Einzelfälle. In einer breit angelegten Studie hat die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) die Auswirkungen des Agrarabkommens der WTO auf 14 Entwicklungsländer untersucht (vgl. FAO 2000). Dabei fand sie heraus, dass in allen untersuchten Ländern der Wert der Nahrungsmittelimporte in den Jahren 1995-98 gegenüber den Jahren 1990-94 stark angestiegen sind. Der Anstieg variierte zwischen 30 in Kenia und 168 Prozent in Indien. Grund war in den meisten Fällen ein Anstieg sowohl der Preise als auch der importierten Mengen. In einigen Ländern wie Sri Lanka und Guyana haben die Importfluten einheimische Produzenten verdrängt. In Guyana etwa wurde die heimische Fruchtsaftherstellung durch Importe aus Frankreich und Thailand verdrängt, auch die Bohnenproduktion ging zurück. Insgesamt kommt die Studie zu einem beunruhigenden Schluss: Zwar geht die FAO davon aus, dass die Liberalisierung die Produktivität und Konkurrenzfähigkeit in Entwicklungsländern gestärkt habe. Andererseits „führte sie zur Verdrängung und Marginalisierung von Farmarbeitern und brachte oft Kleinbauern und von Ernährungsunsicherheit betroffene Bevölkerungsgruppen in eine Notlage, und dies in einer Situation, wo Sicherheitsnetze kaum vorhanden sind.“ (FAO 2000, Einleitung S. 13)

Auch eine neuere Studie der FAO bestätigt den langfristigen Trend der steigenden Importabhängigkeit von Entwicklungsländern. Während sie in den 60er Jahren insgesamt noch Netto-Exporteure waren, sind sie seit etwa 2000 Netto-Importeure für landwirtschaftliche Produkte (vgl. FAO 2004, S. 14). Besonders rapide sind in Entwicklungsländern die Importe von Lebensmitteln gestiegen: von 1970 und 2001 um 115 Prozent, Tendenz steigend. Exportierten die Entwicklungsländer Mitte der 70er Jahre netto noch mehr als 500.000 Tonnen Fleisch, so sind sie heute Netto-Importeure von über 1,2 Millionen Tonnen (vgl. FAO 2004, S.15). Besonders stark und besonders bedenklich für die Ernährungssicherheit ist dieser Trend in den ärmsten Entwicklungsländern (LDCs). Aufgrund des starken Rückgangs der heimischen Nahrungs- und Grundnahrungsmittelproduktion sind viele von ihnen nicht mehr in der Lage, ihre eigene Bevölkerung zu ernähren. Der Gesamtanteil der Nahrungsmittelimportkosten am Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat sich in den LDCs in den letzten dreißig Jahren vervierfacht (vgl. FAO 2004, S. 16). Denn ihre Importe sind deutlich schneller gewachsen als ihre Volkswirtschaften und ihre Exportgewinne. Mehr als 54 Prozent ihrer Exportgewinne wenden diese Länder inzwischen für Nahrungsmittelimporte auf. Ihre Anfälligkeit für Hungerkrisen ist dadurch enorm gestiegen. Im Falle rascher Preisanstiege ist die Gefahr groß, dass für die notwendige Menge Nahrungsmittel die verfügbaren Devisen nicht mehr ausreichen (vgl. FAO, S. 19). Hunger ist die logische Konsequenz. Präsentiert wird er uns in den Medien allzu oft als Schicksalsschlag, hereingebrochen geradezu über Nacht. Im Dunkeln bleiben häufig die längerfristigen strukturellen Ursachen und die politisch Verantwortlichen.

Exportsteigerung in Entwicklungsländern: Chance für die Armen?

„Für Länder mit einer geringen städtischen Bevölkerung können steigende Agrarexporte das Wachstum stärker beschleunigen, als die steigende Binnennachfrage dies könnte“. Und: „[...] Wachstum in der Landwirtschaft hat einen überdurchschnittlichen Effekt auf Armut, weil mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Entwicklungsländern in ländlichen Gebieten leben und die Armutsraten dort höher sind als in den Städten“ (Weltbank 2005, S. 1). Schlussfolgerung: Die Liberalisierung des Agrarhandels „würde die ländliche Armut in

Entwicklungsländern reduzieren, weil sie insgesamt in der Landwirtschaft einen starken komparativen Vorteil haben und der landwirtschaftliche Sektor für die Einkommensbildung in diesen Ländern wichtig ist“ (Weltbank 2005, S. 3). Der logische Dreisprung ist auf den ersten Blick einleuchtend: Agrarexporte fördern Wachstum – Wachstum reduziert die Armut – Liberalisierung fördert Exporte. Der Abbau von Subventionen im Norden, so die These, führt zu einem Anstieg der Weltmarktpreise. Zugleich erhalten die Entwicklungsländer Zugang zu den Absatzmärkten des Nordens und können somit ihre Exportgewinne enorm steigern. Relativ geringe, langfristig vielleicht gar keine Preissteigerungen erwartet die Weltbank für traditionelle Agrargüter wie Zucker, Baumwolle, Milchprodukte, Erdnüsse, Reis und Fleisch, weil die Nachfrage dafür unelastisch sei. Stattdessen setzt sie vor allem auf neue Märkte für Gemüse und Seefrüchte. Diese neuen Märkte, so die Weltbank, erfordern allerdings Qualitätssteigerungen, eine gute Infrastruktur und Zertifizierungsstellen, also insgesamt höhere Kosten (vgl. Weltbank 2005, S. 4).

Tatsächlich haben Entwicklungsländer, vor allem auf Druck der Weltbank und des IWF, ihre Märkte in den letzten 25 Jahren weitaus stärker geöffnet als Industrieländer. Besonders Importe von Produkten wie Mais, Weizen, Rindfleisch und Zucker, die für die europäische Landwirtschaft eine wichtige Rolle spielen, belegt die EU immer noch mit sehr hohen Zöllen. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach Marktöffnung mit Hinblick auf mehr internationale Gerechtigkeit durchaus nachvollziehbar. Ob eine Marktöffnung im Norden allerdings tatsächlich zur Armuts- und Hungerreduzierung im Süden führen würde, ist keineswegs sicher. Zum einen ist es ungewiss, inwieweit die ärmsten Entwicklungsländer eine Marktöffnung im Rahmen der WTO tatsächlich in höhere Exporte ummünzen könnten. Während dies für Länder wie Brasilien und Argentinien außer Frage steht, werden diese Möglichkeiten für afrikanische Länder wie Tansania, Senegal (vgl. Büntrup 2005, S. 21f.) oder Äthiopien auch von liberalen Wissenschaftlern stark angezweifelt. „Marktstudien zeigen, dass in Afrika das Potential im Bereich der Märkte für lokal produzierte Grundnahrungsmittel um ein Vielfaches höher ist“, stellt Joachim von Braun vom nordamerikanischen *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) fest und empfiehlt diesen Ländern zuvorderst „den Ausbau lokaler und regionaler Märkte“ (Von Braun 2005, S. 11).

Zum anderen ist es unwahrscheinlich, dass die prognostizierten „Wohlstandsgewinne“ aus der Exportsteigerung tatsächlich auch bei den Ärmsten ankommen werden. Zwar leben etwa 80 Prozent der geschätzten 852 Millionen Hungernden tatsächlich auf dem Land und sind in hohem Maße von der Landwirtschaft abhängig (Millennium Project Task Force on Hunger 2005 und Windfuhr 2005, S. 4ff.). Dies heißt allerdings nicht notwendigerweise, dass landwirtschaftliches Wachstum generell zur Hunger- und Armutsreduzierung beitragen würde. Diese These wäre nur dann aufrecht zu erhalten, wenn das Wachstum auch tatsächlich dem hungernden Teil der Landbevölkerung zugute käme. Die Untersuchungen der „Task Force on Hunger“ des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) zeigen, dass die Hälfte aller Hungernden in Kleinbauernfamilien leben, zwei Drittel davon werden als „marginalisiert“ eingestuft. Sie verfügen über nur wenig, ökologisch ungünstiges und von Transportwegen abgeschiedenes Land. Häufig ist ihre Verfügung über das Land rechtlich nicht abgesichert, der Zugang zu Krediten und Saatgut bleibt ihnen verwehrt. Fehlende Infrastruktur und die Abhängigkeit von Zwischenhändlern sind weitere Faktoren, warum diese Kleinbauernfamilien nicht einmal in der Lage sind, sich von ihren Erträgen selber zu ernähren. Weitere 22 Prozent der Hungernden verfügen über gar kein Land und sind genötigt, sich als Landarbeiter zu verdingen. Acht Prozent sind Nomaden, von der Fischerei oder der Nutzung von Wäldern abhängig.

Ob Exportsteigerungen einen positiven Effekt auf diese marginalisierten Kleinbauern und Landarbeiter haben, ist kaum wahrscheinlich. Ein Grund hierfür ist die (wachsende) Dominanz von Großbetrieben im Exportgeschäft. Dies gilt insbesondere für die kostenintensiven Bereiche Gemüse und Seefrüchte, wo die Weltbank die höchsten Wachstumschancen voraussagt. In Kenia beispielsweise produzierten vor dem Exportboom im Gemüsesektor in den 1990er Jahren die Kleinbauern etwa 70 Prozent der exportierten Früchte und Gemüse. Ende der 1990er Jahre war dieser Anteil auf 18 Prozent gesunken (vgl. FAO 2004, S.30f.). Nur die größeren und konkurrenzfähigen Betriebe profitierten von der Exportsteigerung. Zu bedenken ist freilich, dass in solchen Großbetrieben Arbeitsplätze für arme Bevölkerungsschichten auf dem Land geschaffen werden. Wie das Beispiel der Blumenproduktion in Kenia und anderen Ländern zeigt, entbehren solche Arbeitsplätze jedoch allzu häufig jeglicher Sozial- und Umweltstandards. In Kenia verdienen Blumenarbeiterinnen und -arbeiter oft kaum mehr als einen Euro pro Tag. Festverträge werden insbesondere Frauen systematisch verweigert, adäquate Schutzkleidung gegen den massiven Pestizideinsatz sind die Ausnahme (vgl. FIAN 2005, S. 50f.). Die armutsreduzierende Wirkung solcher Arbeitsplätze ist also höchst fraglich.

Sowohl aus der Perspektive der Armen wie auch gesamtwirtschaftlich hat sich die Exportorientierung der Landwirtschaft für viele Entwicklungsländer als ruinöse Sackgasse erwiesen. Denn landwirtschaftliche Güter haben seit den späten 70er Jahren einen realen Preisverfall von durchschnittlich 3 Prozent pro Jahr erlitten (vgl. Lines 2004, S. 1). Relativ zu weiterverarbeiteten Produkten haben landwirtschaftliche Produkte weiter an Wert verloren; damit haben sich die Handelsbedingungen von Entwicklungsländern („*Terms of Trade*“) insgesamt verschlechtert. Für exportorientierte Länder hat der Preisverfall in der Landwirtschaft verheerende Folgen: steigende Arbeitslosigkeit auf dem Land, Rückgang der Exportgewinne, schwindende Devisen, um (nicht mehr selbst produzierte) Lebensmittel zu importieren, sowie eine wachsende Verschuldung. Besonders hart trifft es solche Länder, die sich auf den Export weniger Produkte konzentriert haben. „Eine Dürre oder ein Preissturz auf den internationalen Märkten kann zum raschen Abfluss ihrer ausländischen Geldreserven führen, ihre Zahlungsfähigkeit für wesentliche Importgüter stark beeinträchtigen und sie in Schulden stürzen“ (FAO 2004, S. 20). Nach Angaben der FAO hängen derzeit 43 Entwicklungsländer zu über 20 Prozent ihrer Exporteinnahmen von einem einzigen Produkt ab, in den meisten Fällen Zucker, Kaffee, Baumwolle oder Bananen. Drei Viertel dieser Länder zählen zu den LDCs. Dramatisch verschärft werden ihre Probleme mitunter durch beträchtliche Preisschwankungen, die insbesondere für tropische Produkte charakteristisch sind. „Das Resultat ist ein Muster kurzlebiger Booms, gefolgt von langwierigen Konjunkturerinbrüchen“ (vgl. FAO 2004, S. 21). Oftmals sind es solche Situationen, in denen wir aus den Medien von scheinbar schicksalhaften Hungersnöten erfahren.

Ist eine stärkere Weltmarktintegration also der richtige Weg zur Armutsbekämpfung? Viele Erfahrungen legen den gegenteiligen Schluss nahe. Die Möglichkeit, die eigene Familie zu versorgen und ihre eigenen Produkte auf lokalen und regionalen Märkte abzusetzen, ist für die von Hunger und Armut Betroffenen oft dringlicher als bessere Exportchancen. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass Kleinbauern vom Export am wenigsten profitieren (vgl. FAO 2004). Umgekehrt sind landwirtschaftliche Exporte nicht per se abzulehnen. Die Öffnung der Märkte des Nordens kann unter bestimmten Umständen in Entwicklungsländern durchaus Einkommensmöglichkeiten schaffen. Aus der Perspektive der Armen ist das allerdings nur dann sinnvoll, wenn die Einhaltung sozialer Menschenrechte gewährleistet ist und die Exportproduktion nicht in Widerspruch zur kleinbäuerlichen Erzeugung von Grundnahrungsmitteln tritt. Ebenso wenig darf die Marktöffnung die Existenzbedingungen einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft in den Ländern des Nordens zerstören. Marktöffnung

kann zur Armutsbekämpfung beitragen, kann aber auch das Gegenteil bewirken. Ein Allheilmittel ist sie nicht.

Agrarreform in Europa: Ende des Dumpings in Sicht?

Auf die Dumping-Vorwürfe von Entwicklungsländern und NRO entgegnet die EU-Kommission häufig mit dem Verweis, dass sie ihre Exportsubventionen ja bereits zum größten Teil abgebaut habe. In der Tat sind die jährlichen Exportsubventionen der EU von 8 bis 12 Milliarden US\$ im Zeitraum 1988-1994 auf 3,4 Milliarden im Jahre 2001 zurückgegangen. Damit ist die EU ihrer Verpflichtung aus dem WTO-Agrarabkommen zum Abbau der Exportsubventionen um mindestens 36 Prozent zwischen 1995 und 2000 durchaus nachgekommen. Auf der anderen Seite verzeichnen die Exportsubventionen seither wieder einen leichten Anstieg und beliefen sich 2003 wieder auf 3,7 Milliarden US\$ (vgl. Wiggerthale 2005, S. 3). Vor allem aber kritisieren NRO, dass Dumping nicht nur durch Exportsubventionen, sondern auch durch interne Subventionen entsteht. Tatsächlich hat der Abbau der Exportsubventionen auf das Gesamtniveau der Unterstützung der europäischen Landwirtschaft kaum einen Einfluss gehabt.

Intern hat die EU vor allem auf Druck der Agrarverhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT (später in der WTO) seit 1992 ihre Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) einiger grundlegender Reformen unterzogen. So wurden mit der so genannten McSharry-Reform von 1992 und der Agenda 2000 die im Binnenmarkt geltenden Interventionspreise für Getreide, Ölsaaten, Hülsenfrüchte sowie Rind- und Schaffleisch schrittweise an das Weltmarktniveau angenähert (vgl. Brandt 2004, S. 3). Als Ausgleich für die Einkommensausfälle erhielten die Bauern im Getreide- und Rindfleischbereich fortan produktionsgebundene Direktzahlungen, deren Höhe sich nach Anbaufläche oder Anzahl Tiere bemaß. In einem nächsten grundlegenden Reformschritt beschloss der Ministerrat der EU am 26. Juni 2003 in Luxemburg eine weitgehende „Entkopplung“ der Direktzahlungen von der Produktion ab 2005. D.h. die Höhe der Zahlungen soll fortan weder von der Art des Produkts noch der Produktionsmenge abhängen, sondern im Grundsatz von der Anzahl Hektar (vgl. zur Diskussion der verschiedenen Modelle: Brandt 2004 und Jasper 2004). Einzige Voraussetzung ist die Einhaltung der EU-Mindeststandards bezüglich Umweltschutz, Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit in Acker- und Pflanzenbau („*cross compliance*“) (vgl. Brandt 2004, S. 9).

Hintergrund der Reformen war die Verpflichtung des Agrarabkommens der WTO, so genannte „handelsverzerrende“ Subventionen zu reduzieren. Erlaubt sind demnach weiterhin solche Subventionen, die an die Produktion nicht gebunden sind und damit angeblich keine handelsverzerrende Wirkung entfalten. Wenngleich die EU seit den Luxemburger Beschlüssen betont, ihre Reduktionsverpflichtungen erfüllt zu haben, ist die faktische Wirksamkeit der Reformen noch kaum abzuschätzen. Zwar wird damit gerechnet, dass die Entkopplung zu einem Angebotsrückgang für bestimmte Produkte wie Rindfleisch (um 10 bis 15 Prozent) oder Körnerfrüchte (um 4 bis 7 Prozent) führen wird. Insgesamt jedoch wird die Agrarproduktion in Deutschland vermutlich nur um 1 bis 2 Prozent sinken (vgl. Brandt 2004, S. 15). „Für die gesamte EU ist damit zu rechnen, dass der Trend steigender Produktivität andauern und auf längere Sicht weiterlaufen wird“ (Brandt 2004, S. 16).

Mit anderen Worten: Das Problem der Überschussproduktion wird auch durch die Agrarreform vermutlich weitgehend unberührt bleiben, die Notwendigkeit zum Billigexport ebenso. An dem Grundproblem, dass die reichen Industrieländer ihre Produkte weit unter Produktionskosten auf den internationalen Märkten absetzen, hat sich bislang jedenfalls nichts

geändert (vgl. Brandt 2004). 2001 exportierte die EU den Weizen zu Preisen um 46 Prozent unterhalb der Erzeugungskosten. Für Magermilchpulver betrug der Exportpreis der EU lediglich 50 Prozent der Erzeugungskosten. Noch weiter ist die Kluft beim Zucker, wo die Exportpreise nur 25 Prozent der Erzeugungskosten deckten. Ob diese niedrigen Exportpreise durch direkte oder indirekte Exportsubvention, produktionsgebundene oder entkoppelte Direktzahlungen zustande kommen, spielt im Endergebnis eine untergeordnete Rolle. Die Schäden für die Volkswirtschaften und insbesondere die Bauern in Entwicklungsländern bleiben katastrophal.

Aktuelle Agrarverhandlungen der WTO

In der WTO wird seit fünf Jahren über die Regeln eines neuen Agrarabkommens gerungen. Ziel ist es, auf ihrer nächsten Ministerkonferenz in Hong Kong die Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Obwohl die so genannte Doha-Erklärung eine „Entwicklungsrunde“ versprochen hatte, drohen die Anliegen der Entwicklungsländer, insbesondere der Armen und Unterernährten in diesen Ländern, auch diesmal unter den Tisch zu fallen. Besonders problematisch ist dabei, dass ein neues Agrarabkommen den Liberalisierungsdruck auch auf die Entwicklungsländer wahrscheinlich wesentlich erhöhen wird. So hat die Hilfsorganisation Oxfam vorgerechnet, dass eine Senkung der gebundenen Zölle nach der so genannten Harbinsonformel – eine ähnliche Formel könnte im Dezember in Hong Kong beschlossen werden - 13 Länder zur Senkung ihrer angewandten Zölle allein im Reissektor zwingen würde. Von dem dadurch wachsenden Konkurrenzdruck durch Billigimporte wären allein in Indien 80 Millionen Reisbauern betroffen, in China 100 Millionen und in Sri Lanka 1,8 Millionen (vgl. Oxfam 2005, S. 46ff.). Ähnlich verhält es sich bei anderen Grundnahrungsmitteln wie Geflügel, Milch, Mais oder Weizen.

Sollte ein neues Agrarabkommen den Spielraum zum Schutz für die Grundnahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern weiter einschränken, ist ein erneuter Anstieg der Anzahl Hungernder vorprogrammiert. Dies gilt umso mehr, da ein Ende des Dumpings keineswegs in Sicht ist. Zwar verspricht die Rahmenvereinbarung des Allgemeinen Rats der WTO vom August 2004 ein Ende der Exportsubventionen, über den Zeitpunkt gehen die Vorstellungen jedoch weit auseinander. Zudem tragen auch so genannte interne Stützungen dazu bei, dass europäische Agrargüter weit unter Produktionskosten exportiert werden können. Zu deren Reduzierung wird die EU zumindest durch ein neues Agrarabkommen aller Voraussicht nach nicht gezwungen werden (vgl. Reichert 2005).

Menschenrechte vor Handelsrecht

Ernährung ist ein Menschenrecht. Völkerrechtlich verankert ist das Recht auf Nahrung in Artikel 11 des UN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte. Fast alle Staaten – prominenteste Ausnahme sind die USA - haben diesen Pakt ratifiziert und sich damit verpflichtet, allen Menschen ein Leben ohne Hunger zu ermöglichen. Kein Zweifel: Indem sie Vertreibungen von Indigenen und BäuerInnen, die Errichtung desaströser Goldminen und Staudämme oder die Missachtung von Arbeitsrechten zulassen, demonstrieren viele Regierungen von Entwicklungsländern selbst tagtäglich ihren Unwillen, dieses Recht umzusetzen. Im Zuge der Globalisierung werden Entwicklungsländern auf der anderen Seite immer mehr Maßnahmen untersagt, die zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung notwendig wären. Strukturanpassungsmaßnahmen und andere Kreditkonditionen von IWF und Weltbank sowie das Agrarabkommen der WTO sind dafür unrühmliche Beispiele. Indem sie die Entwicklungsländer zur Öffnung ihrer Agrarmärkte zwingen, verbieten sie den Schutz von KleinbäuerInnen vor Billigimporten und mithin die Umsetzung des Rechts auf Nahrung

für diese Menschen. Diesen faktischen Vorrang von Handelsrecht über Menschenrechte zu beenden, gehört zu wichtigsten Herausforderungen des einundzwanzigsten Jahrhunderts. Schon die Wiener UN-Konferenz für Menschenrechte 1993 hatte die Menschenrechte zur „obersten Pflicht“ von Staaten erklärt. FIAN (*FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk*) und andere Organisationen fordern deshalb, die Achtung der Menschenrechte zu einem zentralen Kriterium für internationale Handelsabkommen zu machen. Ein internationales Abkommen darf keinen Staat daran hindern, die Menschenrechte ihrer Bevölkerung umzusetzen (vgl. FIAN International 2003a, 2003b und 2003c).

Bezogen auf die aktuellen Agrarverhandlungen heißt das: Entwicklungsländer dürfen nicht zu weiteren Marktöffnungen gezwungen werden. Insbesondere Grundnahrungsmittel und andere Produkte, von denen Kleinbauern abhängig sind, bedürfen nicht weniger, sondern deutlich mehr Schutzmöglichkeiten als bisher. Schutzmechanismen für eine lokale Produktion von Kleinbauernfamilien könnten zwar unter Umständen gerade in nahrungsmittelimportierenden Nahrungsdefizitländern die Preise für Verbraucher erhöhen. Dies ist aber insofern unproblematisch, da gut die Hälfte aller Hungernden Verbraucher weltweit Kleinbauern sind, die von höheren Preisen profitieren können. Für städtische Arme oder landlose Landarbeiter müssen möglicherweise Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden. Des weiteren müssen Exportsubventionen und andere Formen des Dumping so schnell wie möglich abgebaut werden. Damit dies gelingen kann, ist dringend geboten, die Überschussproduktion in den reichen Industriestaaten abzubauen und die Subventionen viel stärker als bisher an ökologische und soziale Standards zu binden. Dies würde nicht nur zur Armutsbekämpfung in der Dritten Welt beitragen. Die damit verbundenen nachhaltigeren Produktionsmethoden und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Landwirtschaft lägen auch im Interesse Europas.

Literatur

- Braßel, F., Windfuhr, M.: Welthandel und Menschenrechte, Bonn 1995.
- Brandt, H.: Kosten und Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Deutschland. Gutachten im Auftrag von Oxfam Deutschland e.V., Berlin 2004.
- Büntrup, M.: Agrarwirtschaftliche Interessenslage und agrarpolitischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde am Beispiel Tansanias und Senegals, Bonn 2005.
- FAO: Agriculture, Trade and Food Security Issues and Options in the WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries. Country Case Studies Vol. II, Rom 2000.
(http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/003/X8731e/X8731e00.htm)
- FAO: The State of Agricultural Commodity Markets, Rom 2004.
(http://www.fao.org/sof/soco/index_en.htm)
- FIAN Deutschland: Wirtschaft global – Hunger egal? Für das Menschenrecht auf Nahrung, Attac Basistexte 16, VSA-Verlag, Hamburg 2005.
- FIAN International: Eine neue Perspektive, Fact Sheet, Heidelberg 2003a.
- FIAN International: Vorrang für die Menschenrechte vor dem Handelsrecht, Fact Sheet, Heidelberg 2003b.
- FIAN International: Das WTO-Agrarabkommen und das Recht auf Nahrung, Fact Sheet, Heidelberg 2003c.
- Frein, M., Reichert, T.: Verraten und verkauft? Entwicklungsländer in der WTO, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Bonn 2005.
- Jasper, U.: Die EU-Agrarreform ist beschlossen. Entkopplung ist eine grundlegende Zäsur –

- Mitgliedstaaten haben einmaligen Spielraum zur Gestaltung, in: Der kritische Agrarbericht, Rheda-Wieenbrück / Hamm 2004, S. 41-49.
- Lines, T.: Commodities Trade, Poverty Alleviation and Sustainable Development. The Re-emerging Debate. Sponsored by the Common Fund for Commodities for the Side Event on "Commodities, Poverty Alleviation and Sustainable Development" on the occasion of UNCTAD XI São Paulo, Brazil June 15th, 2004.
- Oxfam International: Kicking down the door. How upcoming WTO talks threaten farmers in poor countries, Oxfam Briefing Paper 72, London 2005.
- Millennium Project Task Force on Hunger: Halving Hunger: it can be done. Millennium Project, New York 2005.
- Reichert, T.: EU-Agrarsubventionen und ihr Verhältnis zum WTO-Agrarabkommen, Hintergrundpapier von AbL und Germanwatch, Hamm-Berlin 2005.
- SAPRIN: The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment. Prepared by the Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN), Washington DC 2002 (http://www.saprin.org/SAPRI_Findings.pdf).
- Schmitz, G. und Jasper, U.: Agrarwende oder die Zukunft unserer Ernährung. Verlag Beck, München 2001.
- Von Braun, J.: Ländliche Entwicklung in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des AWZ, Berlin am 20. April 2005.
- Worldbank: Global Economic Prospects, Washington DC 2004

Activity sheet

When sugar was just a stick

Growing sugar cane is very hard work. It takes about 11 to 18 months of fertilising and weeding before the cane is ready to be harvested. The cane is then chopped down with large knives at the base. The farmers leave the roots in the ground so that the cane can re-grow in time for the next harvest. Where possible the cane is burned before harvesting to remove dead leaves.

The cane is taken to a local sugar mill or an area where the cane is processed by hand; often by truck or rail but sometimes by cart. This has to be done quickly as the crop soon begins to deteriorate in the warm, damp climate. On average a hectare yields about 50 tonnes of sugar cane, from which seven tonnes of sugar can be extracted.

Sugar cane is similar to bamboo and has a very tough, shiny outer coating which protects the sweet, woody inner fibre. The cane is cut into small pieces and shredded to extract the liquid from the cane. In many factories the cane is crushed between large roller mills: similar to a mangle (wringer) that was used to squeeze the water out of washing 100 years ago.

If there is no sugar mill, workers attach ropes to an ox, which walks round and round to power a machine which in turn presses the raw cane.

```
graph TD; A[ ] --> B[The brown liquid from the crushed can is still pretty dirty from the soil from the fields. It is sprayed with hot water to clean and then filtered to produce a watery juice. Now the juice is ready to be boiled in a huge container to form a thick syrup.]; B --> C[A layer forms on top of the syrup, and after a while the raw brown sugar and the remaining syrup (molasses) are separated in a type of centrifuge.]; C --> D[The sugar is shipped to countries where it is needed for refining.]; D --> E[Factory directors buy the sugar and refine it. Any impurities and traces of molasses are removed leaving pure white sugar crystals. These crystals are used to make fine white sugar, sugar cubes, sweets, drinks, and so on. They will package, advertise and sell these products to shops, restaurants and cafes.];
```

The brown liquid from the crushed can is still pretty dirty from the soil from the fields.
It is sprayed with hot water to clean and then filtered to produce a watery juice. Now the juice is ready to be boiled in a huge container to form a thick syrup.

A layer forms on top of the syrup, and after a while the raw brown sugar and the remaining syrup (molasses) are separated in a type of centrifuge.

The sugar is shipped to countries where it is needed for refining.

Factory directors buy the sugar and refine it. Any impurities and traces of molasses are removed leaving pure white sugar crystals. These crystals are used to make fine white sugar, sugar cubes, sweets, drinks, and so on. They will package, advertise and sell these products to shops, restaurants and cafes.

When sugar was just a stick

Time

45 minutes

Objectives

- To show the differences between raw materials produced in the South and the manufactured goods we consume.
- To encourage children to make links between their own lives and the lives of other people.
- To create a better understanding of the products supply chain.

Materials

- Following items: bananas, orange juice, rice, coffee, tea, chocolate, sugar
- Photos of raw materials (**see PowerPoint slides linked from the Scheme of Work**)
- Activity sheet: 'When sugar was just a stick' (**see link from the Scheme of Work**)

Content

- You could bring in a piece of sugar cane or sugar beet. Ask the children if they know what food item this is, or what food is made from this. You could state that 'some of you eat this daily.' You can choose to introduce the concept of raw material and manufactured product if you wish.
- Introduce the photos of the raw materials and the items you brought in. Are there any photographs the class are unsure about? What do they think it could be?
- Ask the children to choose one photograph. What can they see in the photograph? What questions would they like to ask about the product?
- Ask the children to pair the raw material photographs with the items. Suggest to the children that they do the ones they are sure about first. (You don't have to use the words raw materials and manufactured products.)
- What are the similarities/differences? Why is this? What happens with the products? How does the raw material change? Does it change shape and colour? Do the children think it is cooked, heated, cooled, refrigerated, mashed, cubed etc. Brainstorm as a class and let your pupils explain their answers.
- Explore the sugar supply chain (use the Activity Sheet 'When sugar was just a stick') with the whole group and compare this chain with your pupils' (above) answers and solutions.

Extension

- Divide the children into small groups. Each group chooses a product (tea, coffee, cocoa) and tries to find as much information as possible about that product's supply chain. They can share their findings and create a display, painting, or newspaper article.
- Divide the children into small groups. Each member of the group could draw a different part of the sugar supply chain.

Key ideas

Although many raw materials come from developing countries in the South, they are manufactured in Britain or other Northern countries. The original product looks quite different from the manufactured goods we buy in our supermarkets. This expensive packaging results in, amongst others things, high retail prices.

Perhaps it is worth stating that we get most of our sugar from sugar cane (70%) and a smaller proportion (30%) from sugar beet production.

2. Kapitel

Die Reform der EU- Zuckermarktreform: Entwicklung und Folgen

terInnen, sondern meist die Konzerne.

● **Anerkennung der Situation der AKP-Produzenten:** Positiv zu bewerten ist, daß der Rat der EG anerkannt hat, daß die Produzenten in den afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP-)Staaten nicht „über Nacht“ ihre Absatzmöglichkeiten verlieren dürfen. In der neuen Verordnung werden ihre bisherigen Liefermengen anerkannt. Darüber hinaus wird festgelegt, daß sie besondere Beihilfen erhalten sollen, die ihnen entweder die Umstellung auf andere Produkte oder eine Modernisierung der Produktion erlauben.

Leider liegt die entsprechende Verordnung der EG, wie diese Beihilfen zur Diversifizierung bzw. Modernisierung eingesetzt werden sollen, noch nicht vor. Es ist allerdings zu befürchten, daß sie mengengebunden (auf der Basis: Beihilfe pro produzierter Tonne) gewährt werden. Eher wäre zu wünschen, daß sie, gebunden an die Anbaufläche, vor allem für Verbesserungen der sozialen und ökologischen Anbaubedingungen Verwendung finden, damit die Qualität der Bananen tatsächlich steigt – nicht nur im Sinne von Qualitätsnormen des Handels wie Farbe, Größe und Krümmungsgrad, sondern auch im Hinblick auf die Auswirkungen auf Anbauer und Umwelt.

● **Gerechtere Preise notwendig:** In Zukunft werden wir etwas mehr für unsere Bananen bezahlen müssen. Diese Preiserhöhungen kommen nicht durch Preiserhöhungen in den Ländern zustande, sondern durch eine Zollerhebung, die zunächst an die EG gezahlt wird. Es muß sicher gestellt werden, daß dieses Geld wirklich in den Plantagen bei den ArbeiterInnen ankommt und nicht in irgendwelchen Kassen der EG versickert. Dann sind die meisten VerbraucherInnen auch bereit, mehr Geld für die Bananen zu bezahlen.

Mit der Einführung der EG-Bananenmarktordnung dürfen nicht nur Beihilfen zur Diversifizierung und Modernisierung in der Produktion in den EG- und AKP-Staaten gewährt werden. Vielmehr müssen in allen bananenproduzierenden Ländern, auch in den süd- und mittelamerikanischen Staaten, Programme mit diesem Ziel durchgeführt werden. Das „Bananenbündnis '92“, ein Zusammenschluß von Dritte-Welt- und Agrargruppen, fordert daher, daß die zur Verfügung stehenden Gelder zum einen zur Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und für die Produktion zur Eigenversorgung der Bevölkerung eingesetzt werden. Zum anderen soll die Verbesserung der Produktion unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten gezielt unterstützt und diese Kriterien mit in die Qualitätsanforderungen aufgenommen werden.

Die Quotierung der Bananen aus Süd- und Mittelamerika darf nicht

dazu führen, daß die produzierenden Länder von den Konzernen gegeneinander ausgespielt werden und in einen verstärkten Konkurrenzkampf untereinander geraten. Um dies zu verhindern, unterstützt das „Bananenbündnis“ die Forderung der costaricanischen Gewerkschaft, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern Exportquoten einzuführen. Die Quoten müssen also di-

rekt an die Länder und nicht, wie es jetzt geplant ist, an die Importeure vergeben werden. □

Michael Windfuhr ist Mitarbeiter der Menschenrechtsorganisation FIAN in Heidelberg.

Weitere Information: Bananenbündnis '92, c/o BanaFaire.V., Postfach 1158, 6460 Gelnhausen, Tel. 0 60 51/1 63 50, Fax 0 60 51/1 62 60

Zuckerkampagne contra EG:

Vorschlag für eine andere Zuckerpolitik

Der Zuckerweltmarkt steckt in der Krise. Die Produktionskosten können bereits seit Jahren durch die Weltmarktpreise nicht mehr gedeckt werden. Die sozialen Auswirkungen für die Beschäftigten auf den Zuckerrohrplantagen sind verheerend. Auch für die ProduzentInnen innerhalb der EG muß mit Verschlechterungen gerechnet werden. W&E dokumentiert Forderungen für eine andere Zuckerpolitik, die im letzten Monat auf einem Hearing der „Zuckerkampagne“ (siehe W&E 02/93) erarbeitet wurden.

Langfristig ist nur eine Lösung tragfähig, die die Existenzgrundlage der ProduzentInnen sowohl innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) als auch in den Entwicklungsländern sichert, d. h. auf sozial und ökologisch verträglichen Produktionsweisen beruht. Dies könnte z. B. durch Produktionslinienanalysen sichergestellt werden, deren Ergebnisse ein Bestandteil internationaler Handelskriterien sein müssen. Die Zuckerkampagne fordert daher grundlegende Reformen, die sowohl auf die Veränderung der EG-Zuckerpolitik als auch der Welthandelsstrukturen sowie der sozialen Verhältnisse in den zuckerrohrproduzierenden Ländern abzielen.

● Agrarpolitik der EG:

1. Durch die subventionierten Exporte der EG werden Entwicklungsländern wichtige Absatzmärkte entzogen und eine tendenzielle Senkung der Weltmarktpreise für Zucker bewirkt. Daher sollte die EG ihre Zuckerproduktion so weit senken, daß sie abzüglich der Importe aus den AKP-Staaten und den Importen Portugals dem EG-weiten Verbrauch entspricht.
2. Umweltgerechte Produktion sollte durch höhere Preise honoriert werden, sowohl innerhalb der EG als auch bei den ProduzentInnen der EG-Staaten.
3. Gentechnologisch herstellbare Zuckersatzstoffe sollen nicht produziert und importiert werden. Das gleiche gilt für gentech-

nologisch manipuliertes Saatgut für Zuckerrüben.

● Entwicklungspolitik der EG gegenüber zuckerexportierenden Entwicklungsländern:

1. Die EG soll die Durchführung von Maßnahmen zur Diversifizierung der Produktion unterstützen (z. B. finanzielle Mithilfe und wissenschaftliche Unterstützung bei der Weiterverarbeitung und technologischen Nutzung von Zucker oder bei der Umstellung auf andere Produktionszweige).
2. Die EG soll wirksame Agrarreformprogramme unterstützen. Nur so kann gewährleistet werden, daß auch die ZuckerarbeiterInnen von höheren Weltmarktpreisen profitieren.
3. Die EG soll die Entwicklung von Technologien zur ökologischen Produktion und Verarbeitung von Zuckerrohr unterstützen.
4. All diese Maßnahmen sollen unter Beteiligung und Mitsprache der lokalen Basisgruppen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen geplant und durchgeführt werden.

● Außenwirtschaftspolitik der EG:

1. Die Weltzuckerpreise müssen auf einem Niveau stabilisiert werden, das wenigstens die Produktionskosten deckt und die Einhaltung der Standards der Internationalen Arbeitsorganisation ermöglicht. Die EG soll daher ein überarbeitetes Internationales Zuckerabkommen aktiv unterstützen, das

diesen Forderungen Rechnung trägt.

2. Aufgrund der Schuldenlast können die Entwicklungsländer nicht das Kapital erwirtschaften, das sie für die Modernisierung und Diversifizierung ihrer Zuckerindustrie benötigen. Deshalb sollen ihre Auslandsschulden gestrichen werden unter der Bedingung, daß die Regierungen Reformen unter Beteiligung der legitimen InteressenvertreterInnen der betroffenen Bevölkerungskreise durchführen.
3. Die EG soll darüber hinaus den Entwicklungsländern einen besseren Marktzugang für verarbeitete Produkte gewähren.

● Forderung anlässlich der anstehenden Reform der EG-Zuckermarktordnung:

1. Einkommenseinbußen für EG-ZuckerproduzentInnen müssen vermieden werden.
2. Das AKP-Zuckerprotokoll muß auch in Zukunft als Handelsabkommen zwischen den AKP-Staaten und der EG bestehen bleiben. Wir lehnen den Vorschlag des EG-Rechnungshofes ab, die Kosten des Zuckerprotokolls dem Entwicklungsbudget der EG zu übertragen.
3. Den zuckerproduzierenden AKP-Ländern müssen angemessene finanzielle Entschädigungen gewährt werden, falls im Zusammenhang mit der Reform der EG-Agrarpolitik und den GATT-Verhandlungen Preissenkungen beschlossen werden. Diese Entschädigungszahlungen sollten besonders den ärmeren ProduzentInnen zugute kommen.
4. Die bislang von den AKP-Ländern – nicht im Rahmen des Zuckerprotokolls – nach Portugal gelieferten Zuckermengen sollten dem Zuckerprotokoll zugeschlagen werden und damit den gleichen Regelungen unterliegen. Im Hinblick auf den übrigen Zucker, den Portugal importiert, sollte die EG einen besonderen Marktzugang für Kuba berücksichtigen, insbesondere im Hinblick auf die Verluste, die Kuba durch die Ausdehnung der EG-Zuckermarktordnung auf Ostdeutschland erlitten hat.
5. Die Produktionsmengen von Isoglukose und anderen Zuckersatzstoffen sollten vorläufig auf dem jetzigen Stand festgeschrieben werden. □

Weitere Information:

Koordinationskreis Zuckerkampagne, c/o BUKO-Agrarkoordination, Nernstweg 32-34, 2000 Hamburg 50, Tel. 0 40/39 25 26, Fax 0 40/3 90 98 66.

Astrid Engel

Bitterer Zucker

EG: Kein Ausgleich für den Süden

Die „Zuckerkampagne“ wurde 1991 mit dem Ziel gegründet, die Ursachen und Auswirkungen ungerechter Welthandelsstrukturen am Beispiel Zucker aufzuzeigen. Sie will bei den verantwortlichen Politikern auf Veränderung drängen, denn sie hält die gegenwärtig auf dem Weltzuckermarkt zu beobachtende Krise nur durch eine veränderte Politik für lösbar. Eine besondere Rolle spielt dabei die Europäische Gemeinschaft, die nicht nur durch ihre koloniale Vergangenheit, sondern auch durch ihre gegenwärtige Agrarpolitik eine Mitverantwortung an der schlechten wirtschaftlichen Lage in zahlreichen Entwicklungsländern hat. Vom 8. bis 10. Februar 1993 veranstaltete die Kampagne in der Evangelischen Akademie in Hamburg mit Teilnehmern aus Nord und Süd eine Tagung mit dem Thema: „Anforderungen an eine international, sozial und ökologisch verträgliche Zuckerpolitik und die Rolle der EG“. Zum Trägerkreis der Kampagne gehören entwicklungspolitische und verbraucherpolitische Initiativen, darunter die Arbeitsgemeinschaft der Dritte Welt-Läden und die Verbraucherinitiative Bonn. Kontaktadresse: BUKO Agrar-Koordination, Nernstweg 32-34, 2000 Hamburg 50.

Zucker ist bisher von der EG-Agrarreform nicht betroffen und auch im Rahmen der Verhandlungen in der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) außen vor geblieben. Es mehren sich jedoch die Anzeichen dafür, daß in nächster Zukunft bedeutende Einschnitte für die Zuckerproduzenten zu erwarten sind. Die derzeitige EG-Zuckermarktordnung beinhaltet folgende wichtige Elemente:

- Die Erzeuger erhalten Garantiepreise.
- Die Produktionsmenge wird durch die Vergabe von Quoten geregelt. Da die Quoten jedoch viel zu hoch festgesetzt wurden, werden enorme Überschüsse produziert. Momentan steht einem EG-weiten Verbrauch von ca. 11 Mio.t eine Produktion von über 15 Mio.t gegenüber.
- Das Quotensystem beruht auf der sogenannten Eigenfinanzierung, d.h. Erzeuger und Verarbeitungsindustrie tragen die Kosten für die Beseitigung der Überschüsse selbst.

— Der Außenschutz wird durch Abschöpfungen gewährleistet, d.h. alle Importe, die billiger als der jeweilige EG-Preis sind, werden auf den EG-internen Preis angehoben.

— Die Produktion des Zuckerersatzstoffes Isoglucose ist momentan auf 200.000 t (ca. zwei Prozent des Zuckerverbrauchs) jährlich begrenzt. Isoglucose wird mit Hilfe von Enzymtechniken aus Reis, Mais oder Weizen wesentlich kostengünstiger als Rübenzucker hergestellt.

— Im Moment haben einige Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) durch den Lomé-Vertrag das Recht, im Rahmen des Zuckerprotokolls eine bestimmte Menge Zucker (1,3 Mio. t) zum EG-internen Preis in die EG zu exportieren.

In der Vergangenheit wurde die Marktordnung für Zucker immer wieder um fünf Jahre verlängert. 1991 wurde sie zum ersten Mal nur für zwei Jahre festgelegt mit der Begründung, die EG brauche Spielraum für die GATT-Verhandlungen. Die gegenwärtige Regelung läuft zum 30. Juni 1993 aus. Im Dezember letzten Jahres hat die EG-Kommission dem Ministerrat eine weitere Verlängerung um ein Jahr vorgeschlagen.

GATT-Kompromiß

1992 wurde durch die EG-Agrarreform eine Senkung der Getreidepreise bis 1995 um ca. 29 Prozent festgeschrieben. Für die jährlich gestaffelten Preissenkungen erhalten die Landwirte jährlich steigende, hektarbezogene Ausgleichszahlungen. Dieser Ausgleich, der einen Einkommensverlust vermeiden soll, ist bisher unbefristet. Allerdings bringen die Preissenkungen im Getreidesektor das Preisgefüge auf den Agrarmärkten durcheinander, so daß eine Neuordnung der Zuckermarktordnung unabwendbar scheint. Weiterer Druck in Richtung einer Neuordnung entsteht durch die GATT-Verhandlungen.

Im Rahmen der GATT-Verhandlungen wurde im Dezember zwischen USA und EG ein Kompromiß ausgehandelt, der jedoch von Frankreich noch nicht anerkannt wird. Dem Kompromiß zufolge müßte der „interne Stützpreis“ für Rüben auf der Basis von 1986 um über 20 Prozent gesenkt werden. Außerdem soll der Außenschutz abgebaut, d.h. alle „Abschöpfungen“ in feste Zölle umgewandelt und diese um durchschnittlich 36 Prozent verringert werden.

Zu Bittstellern degradiert

In seinem Sonderbericht vom November 1991 übte der Europäische Rechnungshof harsche Kritik an der gegenwärtigen Zuckermarktordnung: Sie habe dazu geführt, daß die notwendige Spezialisierung und Regionalisierung der Produktion nicht stattfand. Außerdem stellte er das System der Eigenfinanzierung in Frage, denn die Gesamtkosten des Zuckermarktes für die VerbraucherInnen und SteuerzahlerInnen werden auf umgerechnet über zwei Milliarden Mark jährlich geschätzt. Alle Reformvorschläge zielen darauf ab, diese Kosten — ohne Rücksicht auf mögliche Konsequenzen für die Erzeuger — zu senken. Die zentralen Forderungen hierbei sind:

- Zur Reduzierung der EG-Überschüsse soll die Erzeugung um mindestens 20 Prozent gesenkt werden. Ausgleichszahlungen für die Erzeuger sind nicht vorgesehen.
- Die Produktion von Isoglucose könnte auf bis zu 25 Prozent des Gesamtverbrauchs ausgedehnt werden. Durch die sinkenden Getreidepreise wird die Herstellung von Isoglucose noch attraktiver.
- Außerdem wird die Frage aufgeworfen, ob die Kosten des Zuckerprotokolls zukünftig nicht besser aus dem Entwicklungshilfeetat statt wie bisher aus dem Agrarhaushalt finanziert werden sollten, wobei nicht vorgesehen ist, ersteren entsprechend aufzustocken. Die Umsetzung des Rechnungshofvorschlages würde daher nicht nur zu einer starken Belastung des ohnehin knappen Entwicklungshilfeetats führen, sondern die Entwicklungsländer einmal mehr zu Bittstellern degradieren, statt sie als Handelspartner zu akzeptieren.

Zucker war 1991 zum ersten Mal das wichtigste Exportprodukt für die Entwicklungsländer.

Einzelne Länder, wie Kuba und Mauritius, erzielen 75-80 Prozent ihrer Deviseneinnahmen aus dem Verkauf von Zucker. Weltweit hängen einige Millionen Arbeitsplätze an der Produktion und Verarbeitung von Rohr und Rübe.

Obwohl die Agrarexporte für sie von so großer Bedeutung sind, treten die Entwicklungsländer an den Verhandlungstischen, an denen die Spielregeln für den Weltagrarhandel und die Agrarpolitik festgelegt werden, fast gar nicht in Erscheinung. Während die Produzenten innerhalb der EG dank des effektiven Außenschutzes bisher weitgehend von den Einflüssen des Weltmarkts abgeschottet sind, wirken sich Schwankungen der Weltmarktpreise ganz direkt auf die Deviseneinnahmen der Entwicklungsländer aus.

Der Weltmarkt für Zucker gilt als einer der instabilsten Rohstoffmärkte überhaupt. Eine Ursache ist, daß nur ein geringer Teil des weltweit produzierten Zuckers international gehandelt wird. Von diesem unterliegt wiederum ein großer Teil festen Lieferverträgen, wie z.B. der bis vor kurzem gültige Vertrag zwischen Kuba und der ehemaligen UdSSR oder das Zuckerprotokoll der EG mit den AKP-Staaten. Entsprechend empfindlich reagiert der „freie“ Markt auf geringe Änderungen der Exportmenge mit starken Preisschwankungen. Seit Anfang der achtziger Jahre findet auf dem Weltzuckermarkt zusätzlich zu den Schwankungen ein Preisverfall als Folge einer permanenten Überschusssituation statt. Die Preise sind so niedrig, daß weltweit kaum ein Erzeuger mehr kostendeckend produzieren kann.

Für diese Krise gibt es mehrere Gründe. Zum einen stiegen die Exportmengen der wichtigsten Exporteure an. Hier ist, neben einigen Entwicklungsländern wie z.B. Thailand oder Brasilien, insbesondere die EG zu nennen. Auf der anderen Seite sanken die Importe der großen Importländer drastisch durch den zunehmenden Einsatz von Zuckerersatzstoffen.

Die zuckerexportierenden Entwicklungsländer befürchten, daß weder die GATT-Verhandlungen noch die EG-Agrarreform die dringend notwendige Quotenkürzung bringen und die EG trotz niedrigerer Erzeugerpreise weiterhin Überschüsse produzieren und diese auf dem Weltmarkt abladen wird. Von einem Rückgang der Stützpreise

wären die AKP-Staaten stark betroffen, da sie den EG-internen Preis bekommen.

Wie kann die gegenwärtige Krise gelöst werden und welchen Beitrag müsste die EG hierzu leisten?

Auf der Hamburger Tagung der Zuckerkampagne stellten die Vertreter aus den Ländern des Südens die Bedeutung der Zuckerproduktion für die Wirtschaft ihrer Staaten heraus.

■ In einer schriftlichen Stellungnahme kritisierte G. Berhane, Generalsekretär der AKP-Vertretung in Brüssel, daß die EG-Kommission sich zur Entschädigung der AKP-Staaten für Preissenkungen bisher nicht geäußert hat. Berhane betonte, daß die hochsubventionierten Exporte der EG für den Verfall der Weltmarktpreise mitverantwortlich sind und wichtige potentielle Absatzmärkte für die Entwicklungsländer verloren gehen. Diese Einschätzung teilten auch die anderen Vertreter aus den Ländern des Südens. Die Krise auf dem Zuckerweltmarkt verschärfe die Verelendung der ZuckerarbeiterInnen.

■ H. Levy, Direktor des Social Action Centre in Kingston (Jamaica), machte neben dem Preisverfall eine Reihe anderer externer Faktoren für den zunehmenden wirtschaftlichen Verfall und die sinkende Produktivität der Zuckerproduktion verantwortlich. Als Beispiele führte er die Zementierung der Produktionsstrukturen, den Kapitalabfluß und den Investitionsrückgang der Zuckerindustrien durch die transnationalen Konzerne — allen voran der britische Multi Tate & Lyle — in den letzten Jahrzehnten an.

Die Sprecher aus dem Süden betonten, daß der Abschluß eines internationalen Zuckerabkommens eine notwendige Voraussetzung für die Beendigung der Krise auf dem Weltmarkt und in den Anbauländern sei. Sie drängten auf eine Beteiligung der EG, die durch ihre Weigerung, die Exportquoten um die notwendige Menge zu kürzen, für das Scheitern der Verhandlungen um ein solches Abkommen in der Vergangenheit mitverantwortlich ist.

Zu einer völlig anderen Einschätzung der Realitäten auf dem Weltmarkt und in den zuckerrohrproduzierenden Ländern des Südens kamen in Hamburg die Sprecher der EG-Kommission

(Generaldirektion Landwirtschaft, Abteilung Zucker) und des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie der Hauptgeschäftsführer der Wirtschaftsverbände Zucker. Sie negierten die Existenz einer Krise und stellten in Frage, daß die EG Überschüsse produziere, da die gesamte produzierte Menge auf dem Weltmarkt problemlos absetzbar sei.

Trotz eines Anteils von 40 Prozent am Weißzucker-Weltmarkt habe die EG keinen Einfluß auf das Preisniveau. In der bestehenden Zuckermarktordnung sehen sie einen fairen Ausgleich zwischen allen beteiligten Interessengruppen — ungeachtet des enormen Strukturwandels, der innerhalb der EG während der letzten Jahre auch im Zuckersektor stattfand, und ungeachtet der Einkommenseinbußen, die die AKP-Staaten durch das Einfrieren der Garantiepreise erlitten. Sie sehen prinzipiell keinen Reformbedarf. Beide Vertreter der Politik sahen Veränderungen nur im Rahmen der GATT-Verhandlungen als notwendig an. Preissenkungen um 15-20 Prozent und eine Reduzierung der Exporte seien wahrscheinlich. Weitergehende Überlegungen und Konzepte für eine sinnvolle Entwicklung in den zuckerexportierenden Ländern des Südens legten sie nicht vor.

Das Fazit der Tagung für die Zuckerkampagne: Ihre Träger fühlen sich bestärkt in ihrem Ziel, auf eine Neuordnung der weltweiten und europäischen Zuckerpolitik zu drängen. EG und Bundesregierung scheinen kaum bereit zu sein, den entwicklungspolitischen Notwendigkeiten Rechnung zu tragen.

Ein auf der Tagung erstellter Forderungskatalog sieht unter anderem vor: „1. Einkommenseinbußen für die EG-ZuckerproduzentInnen müssen vermieden werden. 2. Das AKP-Zuckerprotokoll muß auch in Zukunft als Handelsabkommen zwischen den AKP-Staaten und der EG bestehen bleiben. Wir lehnen den Vorschlag des EG Rechnungshofes ab, die Kosten des Zuckerprotokolls dem Entwicklungsbudget der EG zu übertragen. 3. Den zuckerproduzierenden AKP-Ländern müssen angemessene finanzielle Entschädigungen gewährt werden.... 5. Die Produktionsmengen von Isoglucose und anderen Zuckersatzstoffen sollten vorläufig auf dem jetzigen Stand festgeschrieben werden.“

Astrid Engel ist Mitarbeiterin der „Zuckerkampagne“.

Brasilianische Regierung geht Agrarsubventionen von EU und USA an

In der Frage der kontrovers diskutierten Agrarsubventionen ist Brasilien aktiv geworden. Das südamerikanische Land hat die Schlichtungsstelle der Welthandelsorganisation (WTO) angerufen. Die Anfrage richtet sich gegen die Beihilfen, die USA und EU ihren Herstellern und Exporteuren von Baumwolle respektive Zucker zahlen. Wie aus einem neuen Bericht der internationalen Hilfsorganisation Oxfam hervorgeht, werden die 25.000 amerikanischen Baumwollproduzenten mit 3,9 Milliarden Dollar jährlich bezuschusst. Der Betrag ist drei Mal so hoch wie die jährliche Hilfe, die Washington den 500 Millionen Afrikanern bereitstellt

(IPS) Die in Großbritannien angesiedelte Organisation rechnete ferner vor, dass Verbraucher und Steuerzahler der EU-Mitgliedstaaten insgesamt 1,57 Milliarden Dollar im Jahr aufbringen müssen, damit die EU-Zuckerüberschüsse im Ausland abgesetzt werden können.

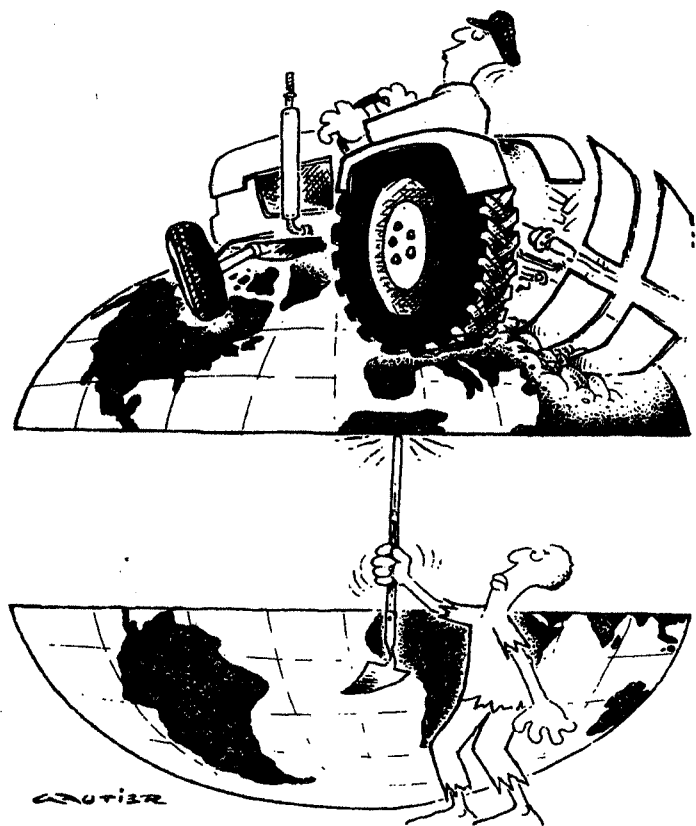
Die Anfrage bei der WTO-Schlichtungsstelle ist der erste Schritt, den ein WTO-Mitgliedsland gehen kann, das

durch Handelspraktiken eines anderen WTO-Staates benachteiligt wird. Kommt es zu keiner Einigung, kann das betroffene Land die Bildung eines unabhängigen Panels durch den Allgemeinen Rat beantragen, das seine Rechtsauffassungen in einem Bericht festhält.

Der Vorstoß Brasiliens ist ein bislang einmaliger Vorgang, könnte er dafür sorgen, dass die Agrarsubventionen erstmals als Verstöße gegen die WTO-Regeln anerkannt werden. Bei dem Handelsstreit zwischen der EU und den Bananen produzierenden

Ländern Mittel- und Südamerikas sowie USA war das Thema Subventionen nicht zur Sprache gekommen.

Nachdem die WTO im Streit über die EU-Beschränkungen für Bananenimporte gegen die EU entschieden hatte, erhoben die USA im April 1999 auf die Einfuhr zahlreicher europäischer Waren um 100 Prozent höhere Zölle. Zwei Jahre später einigten sich die beiden Kontrahenten über die Modalitäten zur Beilegung des Streits, der dann zu einer Aufhebung der erhöhten Zölle führte.



Brasiliens Angriff auf die EU- und US-Subventionen könnte sich auch auf die derzeit geführten Verhandlungen auswirken, bei denen es um eine Reform des internationalen Abkommens geht, das den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen regelt.

Während der Gespräche haben sich zwei kontroverse Lager herausgebildet. Auf der einen Seite stehen die 'Protektionisten' bestehend aus EU, Japan, Norwegen, Schweiz und Südkorea, die sich gegen eine Beschleunigung der Agrarreform wehren. Auf der anderen Seite gibt es die Liberalen, denen die USA, die meisten Entwicklungsländer und die Cairns-Gruppe zugerechnet werden.

Der Cairns-Gruppe, die 1986 in der gleichnamigen australischen Stadt gegründet wurde, gehören 18 Industrie- und Entwicklungsländer an, die ihre Bauern geringfügig oder gar nicht mit Produktions- und Exportsubventionen unterstützen. Auch Brasilien gehört diesem Kreis der Netto-Exporteure an.

Für Jesús Zorrilla, einem Unterhändler der Europäischen Union, kommt die Anfrage der Brasilianer zu einem "ungünstigen Moment". Sie werde zu einer weiteren Radikalisierung der Gespräche führen, meinte er.

Die Entscheidung, vor den WTO-Schlichtungsausschuss zu ziehen, sei nicht leicht gefallen, erklärte wiederum der Staatssekretär für internationale Angelegenheiten im brasilianischen Landwirtschaftsministerium, Pedro Caramago. Der Schritt sei bereits Mitte des Jahres angekündigt worden, doch habe man lange über seine die Bedeutung nachgedacht.

Was die US-Baumwollsubventionen angeht, beruft sich Brasilien auf die

Handelsverzerrungen, die durch die protektionistische Politik Washingtons entstanden sei. Sie werden in dem Oxfam-Bericht aufgeschlüsselt. Danach brachten sie Brasilien in der Saison 2001 bis 2002 um Exporteinnahmen

in Höhe von 640 US-Dollar. Schlimmer dran waren Indien und das krisengeschüttelt Argentinien. Ihre Verluste lagen im gleichen Zeitraum bei 1,3 Milliarden respektive einer Milliarde Dollar.

Auch für Afrika hatte die Subventionierung der US-Baumwollindustrie böse Konsequenzen. Burkina Faso büßte einen Prozentpunkt seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) ein und verlor zwölf Prozent seiner Exporteinnahmen. Aus dem gleichen Grund gingen Malis BIP um 1,7 Prozent und seine Exporteinnahmen um acht Prozent zurück. Benin sah 1,4 seines BIB beziehungsweise zwölf Prozent seiner Exporteinnahmen dahinschwinden.

Oxfam sieht in Brasiliens Verfahren eine wichtige Chance für eine größere Gruppe von baumwollabhängigen Ländern, ihre Perspektiven für eine Reduzierung der Armut zu verbessern.

Was den europäischen Zucker angeht, zielt Brasilien auf die Ausfuhr der Überschüsse ab, der als C-Zucker jedes Jahr auf dem internationalen Markt zu Schleuderpreisen abgestoßen wird. Konkret geht es um die rund 3,6 Millionen Tonnen, die zu einem Preis abgesetzt werden, der unterhalb seiner Produktionskosten liegt.

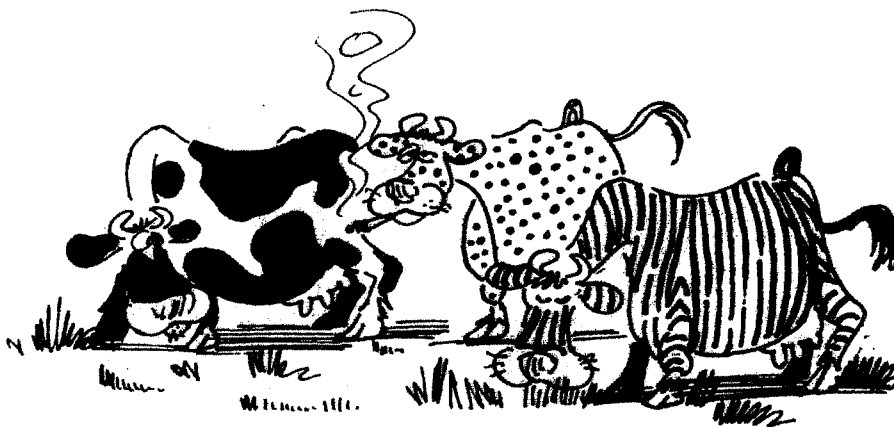
In der Anfrage Brasiliens wird auch erwähnt, dass die EU jährlich 1,6 Millionen Tonnen Rohzucker zu Vorzugspreisen einkauft. Dieser Zucker wird wiederum in der EU raffiniert und zu subventionierten Preisen exportiert.

Zorrillo betonte, dass die EU ihren Handelsverpflichtungen seit der Gründung der WTO 1995 pflichtbewusst nachgekommen sei und die Zuckerproduktion stabil gehalten habe. "Wir sind die größten Zuckerimporteure der Welt und nehmen mehr ab als USA, Australien und Japan zusammen", erklärte er. Die EU habe keineswegs zu Verfall der Weltmarktpreise beigetragen. Es seien andere Staaten gewesen, die ihre Zuckerproduktion erhöht hätten.

Der Oxfam-Studie vom 27. September zufolge gehören Brasilien, Thailand und Australien zu den wettbewerbsfähigsten Zuckerelexporteuren der Welt. Ohne die protektionistischen Maßnahmen von Seiten Europas, der USA und Japans würden diese Länder einen bedeutend größeres Stück von dem Weltmarktkuchen abgekommen.

Die WTO-Schlichtungsstelle räumt den betroffenen Staaten eine Frist von zehn Tagen für eine Stellungnahme. In dem vorliegenden konkreten Fall läuft sie am 7. Oktober aus. Danach haben die Konfliktparteien weitere 30 Tage Zeit, um in Verhandlungen zu treten. Sollte es nach 60 Tagen nicht zu einer Einigung gekommen sein, kann Brasilien die Bildung des Panels beantragen.

Gustavo Capdevila





Sigrid Thomsen

Der Markt ist überzuckert

Die EU-Subventionen für Zuckerproduzenten verhindern Entwicklung im Süden

Europa muss aufhören, Zucker auf dem Weltmarkt zu Dumpingpreisen zu verkaufen und damit anderen Entwicklungschancen zu nehmen: Das ist eine der Forderungen der Welthandelskampagne „Gerechtigkeit jetzt!“ für eine Veränderung der Handelsregeln zugunsten von Entwicklungsländern. Wie absurd diese Regeln zurzeit funktionieren und wie sehr sie den Produzenten im Süden schaden, wird am Beispiel Zucker besonders augenfällig.

Seine Herstellung wird in Europa durch die Zuckermarktordnung noch bis 2006 geschützt. Mit einem ausgeklügelten Quotensystem sorgt sie für garantierte Abnahmemengen und Preise und damit berechenbare Einnahmen für die Produzenten. Diese zahlen eine Ergänzungsabgabe, die den Export von Quotenzucker fördert. Vor billiger Konkurrenz schützt sich die Europäische Union durch hohe Zölle. Auf diese Weise sind ihre Bauern und Zuckerhersteller dem Auf und Ab des Weltmarktes nicht ausgesetzt. Innerhalb der EU kostet Zucker etwa dreimal so viel wie auf dem Weltmarkt. Überproduktion lohnt sich.

Die EU wirft im Jahr beinahe fünf Millionen Tonnen Zucker auf den Weltmarkt. Dort senkt das die Preise und schmälert damit die Chancen und Einnahmen anderer Zuckerproduzierender Länder. Dabei können die Farmer im Süden Zucker aus Zuckerrohr billiger und effektiver herstellen als die Europäer ihren Rübenzucker. Wegen der EU-Zuckermarktordnung und der mit ihr verbundenen direkten und indirekten Subventionen ist Europa nach Brasilien dennoch der zweitgrößte Zuckerexporteur der Welt.

Das Schwellenland Brasilien hat zusammen mit Thailand und Australien bei der Welthandelsorganisation ein Schlichtungsverfahren gegen Europas subventionierten Zuckerexport angestrengt. Brasilien wäre mit einer Liberalisierung des Marktes gedient.

Fairer statt freier Handel

Der Welthandelskampagne „Gerechtigkeit jetzt!“ geht es, anders als der Welthandelsorganisation, nicht um freien Handel, sondern um fairen. Dabei stehen weniger Brasiliens Interessen als die der schwächsten Länder im Vordergrund. Mosambik zum Beispiel, so hat die internationale Hilfsorganisation Oxfam errechnet, hat durch die europäischen Marktbeschränkungen Einnah-

meverluste von 38 Millionen US-Dollar im Haushaltsjahr 2003/04. Das entspricht der Höhe der staatlichen Ausgaben für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

Für einige Länder gibt es kleine Vorteile. Die als „am wenigsten entwickelt“ eingestuft 49 Länder der Welt (die „LDCs“) haben seit 2001 einen begrenzten Zugang zum europäischen Markt. Sie sollen bis 2009 „Alles außer Waffen“ (Everything but Arms - EBA) zollfrei einführen dürfen. Bei Zucker aber ist die Menge, die eingeführt werden darf, extrem gering: Sie entspricht dem Wert des Zuckerverbrauchs in Europa von drei Tagen. „Vor die Wahl gestellt, die Armut in Afrika zu bekämpfen oder die Interessen europäischer Großzeuger und Industrien zu schützen“, schreibt Oxfam in seiner neuen Studie mit dem Titel „Überzuckert!“, „haben die Regierungen der EU eine eindeutige Wahl getroffen.“

Ihre Regeln schützen nämlich auch in Europa nicht kleine Bauern, sondern landwirtschaftliche Großbetriebe und Zuckerraffinerien. Allein die Südzucker AG mit ihren 54 Betrieben beherrscht gut 20 Prozent des Zuckermarktes in Europa. Nach Schätzungen von Oxfam hat sie im vergangenen Jahr 201 Millionen Euro Exportsubventionen erhalten.

Einen Präferenz-Zugang zum europäischen Zuckermarkt haben auch 17 Länder Afrikas, Asiens und der Karibik (AKP-Staaten). Sie fürchten Preissenkungen in der EU, wenn die Marktordnung reformiert wird, und neigen deshalb zum Festhalten am bisherigen System. Auch vier der am wenigsten entwickelten Länder gehören dieser

Gruppe an. Allerdings sind die Einnahmen der AKP-Länder durch Zuckerexporte in die EU nur halb so hoch wie die Ausgaben europäischer Steuerzahler für Exportsubventionen. Denn den von dort importierten Zucker - beziehungsweise eine ihm entsprechende Menge - führt die EU gleich wieder aus, weil sie ihn ja nicht braucht. Dieser Re-Export wird mit 800 Millionen Euro im Jahr subventioniert.

Forderungen an die EU

Entwicklungschancen für die Zucker produzierenden Länder im Süden müssen nach Ansicht der Welthandelskampagne „Gerechtigkeit jetzt!“ im Vordergrund einer Reform der Zuckermarktordnung stehen. Dazu muss vor allem die Subventionierung der Zuckerexporte aus Europa aufhören. Europa sollte weniger Zucker herstellen als verbraucht, damit Raum für Importe aus Entwicklungsländern bleibt. Mindestens zehn Prozent des Zuckerverbrauchs in der EU sollte aus dem Süden importiert werden.

Die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder sollte erheblich bessere Quoten für zollfreien Import erhalten als es bisher der Fall ist. AKP-Länder, die nicht zu den ärmsten gehören, sollen Kompensationen für ihre Verluste bekommen, zum Beispiel durch andere Handelspräferenzen oder Entwicklungshilfe. Auch die konkurrenzfähigen Produzenten wie Brasilien oder Südafrika sollen von einer neuen Ordnung profitieren, denn sie haben erhebliche Verluste durch Europas Dumping. Schlechte Arbeitsbedingungen für Landarbeiter und die Verdrängung von Kleinbauern sollen dabei allerdings nicht unterstützt werden. Wo immer Handelsabkommen geschlossen werden, muss die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation zur Bedingung gemacht werden.

In Europa sollte eine Reform der Zuckermarktordnung wieder die Interessen der kleinen Bauern und der Umwelt in den Blick nehmen, nicht die der Industrie. Subventionen müssen nach sozialen und ökologischen Kriterien vergeben werden. Das gilt für den Norden ebenso wie für den Süden

Sigrid Thomsen unterstützt Oxfam Deutschland bei der Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen seiner Kampagne Make Trade Fair und der Welthandelskampagne „Gerechtigkeit jetzt!“.

TERMIN SCHON NOTIERT?

Die diesjährige Herbsttagung des **INKOTA-netzwerks** findet vom **5. bis 7. November 2004** statt - wie immer in **Hirschluch**. Genauere Informationen demnächst unter **www.inkota.de**.

Die verkehrte Welt der Zuckerarbeiter

So etwas gab es noch nie. Gewerkschaftsdelegierte aus 36 Ländern, darunter alle namhaften Zuckerexportländer wie Mauritius oder Brasilien, Fidji, Indien und Guayana waren im Mai zur internationalen Gewerkschaftstagung von Zuckerarbeitern zusammen gekommen. Bodenständige Menschen, die ihresgleichen vertraten: ausgeplünderte Zuckerrohrarbeiter von den Plantagen und Landlords. Sie waren der Einladung der Gewerkschaft Nahrung, Genuss und Gaststätten (NGG) und der International Union

of Food Workers (IUF) ins hessische Oberjosbach gefolgt.

Sogar Prominenz stellte sich ein: Künast und Fischler waren für je eine Stunde eingeflogen, um all diesen Arbeitervertretern deutlich zu machen, wie es um die Zuckermarktreform in der EU steht. Wollten sie es hören? Verstehen sie unser Problem mit A, B und C-Quoten? Und in welchem Dilemma unsere Zuckerbauern stecken, weil sie so gar nicht mit dem brasilianischen Zucker konkurrieren können? Das

natürlich nur, weil dort und überall anders außer bei uns die Zuckerarbeiter so schlimm ausgebeutet werden. Andererseits zwingt uns die böse WTO zu einem Abbau des Protektionismus. Aber Preisstützung ist sowieso nicht mehr modern, heute muss man „entkoppeln“. Die Reform steht bevor, und profitieren werden die Entwicklungsländer.

Doch bei den Südgewerkschaftlern will so recht keine gute Stimmung aufkommen über die Aussicht, bald verbesserte Absatzchancen auf dem EU-Markt zu haben. Wird das Leiden größer oder kleiner, wenn die Absatzchancen steigen? Niemand weiß es.

Hella Alikuru aus Uganda berichtet von zwei großen Konzernen der Südafrikanischen Republik, Ilovo Sugar und Tongarat-Hulett Group, die praktisch in allen süd- und ostafrikanischen Ländern die Zuckerproduktion monopolisieren. Sie öffnen neue Plantagen in Tansania, Mosambik, Sambia und Swasiland. Plötzlich waren sie da, nachdem Ilovo Sugar 93.25 % der Aktien vom britischen Konzern Lonhro Sugar Corporation übernommen hat. So stauben diese Konzerne die Gewinne aus dem bevorzugten Marktzugang für AKP-Länder nach Europa ab, während unserem Zuckerrübenverband gerade dieser entwicklungspolitische Marktzugang dazu dient, die bisherige Zuckermarktordnung in ein humanitäres Mäntelchen zu kleiden und die Fortsetzung des Quotensystems zu legitimieren. Hella Alikuru berichtet auch von Tarifverhandlungen, die regelmäßig von diesen Konzernen torpediert werden, von Arbeitern in den einzelnen afrikanischen Staaten, die gegeneinander ausgespielt wurden und von Mindestlöhnen, die nicht eingehalten werden. Gewerkschaften müssen im Geheimen operieren.

Zuckeranbau in Karnataka/Indien ist auch kein Zuckerschlecken. Arbeitsvermittler schleppen zur Zuckerrohr-

Auszug aus dem NGO-Positionspapier zur Reform der Zuckermarktordnung in der EU vom 15. Juni 2004

Zusammenfassung der gemeinsamen Forderungen

- 1.) Wir befürworten einen kontingentierte Marktzugang für die „am wenigsten entwickelten Länder“ (LDC) entsprechend der Vorschläge, die die LDC selbst vorgebracht haben.
- 2.) Daraus ergibt sich: Wir halten an einer mengenregulierten Zuckerproduktion in der EU mit Hilfe von Produktionsquoten bis 2019 fest.
- 3.) Die Produktionsmengen müssen erheblich gesenkt werden auf einen Anteil von höchstens 90 % der Selbstversorgung in der EU.
- 4.) Der Export von direkt oder indirekt subventioniertem Zucker muss eingestellt werden, auch der Reexport von Präferenzzucker.
- 5.) Die AKP-Quoten müssen nach der Bedürftigkeit der Länder überdacht und neu verteilt werden.
- 6.) Die Vergabe von bevorzugten Lieferrechten an Entwicklungsländer und die Forderungen durch die öffentliche Entwicklungshilfe müssen strikt an soziale und ökologische Mindestbedingungen geknüpft werden.
- 7.) Die Bundesregierung muss ihr Bemühen um verbindliche Sozial- und Umweltstandards für die internationale Zuckerwirtschaft auf allen Ebenen verstärken (ILO, ISO, WTO, OECD).
- 8.) Das EU-interne Quotensystem muss an wesentlichen Stellen reformiert werden.
- 9.) Die marktbeherrschende Stellung der Konzerne der europäischen Zuckerwirtschaft muss eingegrenzt werden.
- 10.) Für die Quotensenkung der Zuckerbauern soll eine Kompensation in Form der Einbeziehung der Zuckerrübenflächen in die entkoppelten Flächenprämien erfolgen.

Unterzeichner:

FIAN, Weltladen Dachverband, Germanwatch, Agrecol, Forum Umwelt und Entwicklung, EED, NABU, BUND, Naturland, Euronatur, Misereor

ernte 33.000 Wanderarbeiter mit ihren Familien heran, die in Zelten auf den abgeernteten Zuckerrohrfeldern monatelang hausen, ohne Zugang zu trinkbarem Wasser, 12 bis 14 Stunden die Machete schwingen, und dann durch die Menschenhändler noch um ihren Mindestlohn betrogen werden.

In der Karibik leiden die Arbeiter unter der sog. Umstrukturierung der Zuckerindustrie. Wegen Ineffizienz sind viele Plantagen hochgradig verschuldet und haben harte Sanierungsmaßnahmen ergriffen, oft ohne irgendwelche Sozialpläne. So schlecht die Arbeitsplätze auch waren, die Menschen haben keine Alternative. Umstrukturierung heißt: zunehmende Gelegenheitsarbeit, täglich wechselnde Tagelöhne, Abbau aller Nebenleistungen, wachsende Willkür der Arbeitsvermittler. Die Gewerkschaften konzentrieren sich aufs Wesentliche: pünktliche Lohnzahlung, Rechtsklarheit, gesundheitliche Mindeststandards, keine willkürliche Verfolgung von illegal

eingewanderten Arbeitern, Zugang zu medizinischer Versorgung. Was hat die Verbesserung dieser Verhältnisse mit der Diskussion in Europa um die Zuckermarktordnung zu tun?

Sue Longley, Generalsekretärin von IUF mit Sitz in Rom, kennt sich aus in den internationalen Debatten um Sozialstandards, ILO-Kernarbeitsnormen, „Rights Based Approach“; sie weiß von den Nöten der Plantagenarbeiter und von dem hohen Niveau, auf dem die europäischen Zuckerarbeiter und -bauern jammern. Sie ist die einzige, die die Höflichkeit des guten Einvernehmens zwischen den europäischen Gewerkschaften und der europäischen Zuckerindustrie auch mal durchbricht. Sie hinterfragt die Zuckerwirtschaft, wo das klare Bekenntnis bleibt, die Exportsubventionen einzustellen, wo der wirkliche Einsatz bleibt, etwa die Sozialstandards auf die Tagesordnung der Internationalen Zuckerorganisation zu setzen, wo die vorzeigbaren Gegenmodelle von Investitionsprojekten der Europäer im

Zuckerbereich der Entwicklungsländer bleiben.

Bleibt ein flaves Gefühl: Unsere Gewerkschaft versteht sich mit unserer Zuckerindustrie besser als mit den Gewerkschaftsgenossen in Entwicklungsländern. Schließlich hat die Zuckerindustrie die Konferenz auch mächtig gesponsort. Macht uns unsere heile Welt der guten Mitbestimmung, der hohen Löhne, der rechtlichen Absicherung, des gemeinsam vereinbarten Verhaltenskodex mit den Unternehmen nicht kaputt, indem ihr für Liberalisierung seid! Das war die Botschaft der europäischen Sozialpartner an die Adresse der Südgewerkschaftler. Doch die haben andere Sorgen als das zu fordern, was wir glauben, was sie würden und wovor unsere Vertreter eine solche Angst haben: verbesserten Marktzugang von Zucker nach Europa.

*Dr. Rudolf Buntzel-Cano,
Welternährungsbeauftragter der
Evangelischen Kirche Deutschlands*

EU-Zuckermarktordnung – bleibt nach der Reform alles beim Alten?

Am 13. Mai 2004 hatte Germanwatch Vertreter der ärmsten Entwicklungsländer (LDCs), der Bundesverwaltung und NGOs zu einer Fachtagung zur EU-Zuckermarktreform eingeladen. Thema waren die Auswirkungen der anstehenden Reform und die Forderungen und Ansprüche der LDCs, die Zucker über Präferenzabkommen in die EU importieren. Trotz der breit kritisierten bisherigen Politik der Quoten und Exportsubventionen, die zu Handelsverzerrungen und unnatürlich niedrigen Weltmarktpreisen führt, war kein Interesse an radikalen Reformoptionen zu vernehmen. Vielmehr stand die

Frage von Übergangszeiten im Mittelpunkt der Veranstaltung. So setzte sich der Vorsitzende des Zusammenschlusses zuckerproduzierender LDCs in Brüssel Dr. Ali Y. Ahmed für eine Zuckermarktreform mit einer 10-jährigen Übergangsfrist ein, die es den verwundbaren LDC-Ökonomien ermöglichen soll, die notwendigen strukturellen Anpassungen vorzunehmen, um gegen kosteneffiziente Billig-Anbieter wie Brasilien und Thailand auf einem liberalisierten Zuckermarkt bestehen zu können. Dafür sei man sogar bereit, eine mengenmäßige Beschränkung durch Importquoten in Kauf zu nehmen.

Da dieses auch im Interesse der EU Zuckerproduzenten liegt, ist zu erwarten, dass auch nach der Reform zunächst alles beim Alten bleiben wird. Aus entwicklungspolitischer Perspektive ist dies allerdings keine langfristige Lösung. Neben den Rahmenbedingungen des Handels sollten LDCs bei der Produktdiversifizierung unterstützt werden. Denn nur so kann ihre starke Abhängigkeit von Weltmarktpreisen einzelner Exportgüter vermindert werden.

Fabio Napolitano



ZUCKER

Rohr gegen Rübe

Um die Zuckerproduktion tobt ein weltweiter Verteilungskampf. Europas Agrarpolitiker halten den Preis künstlich hoch

Von Fritz Vorholz

Jan Kirsch für einen rheinischen Karnevalisten zu halten, nur weil ihn manche als personifizierte Rübe bezeichnen, wäre ein etwas vorschnelles Urteil. Der Landwirt aus Kerpen bei Köln gehört ganz im Gegenteil zu den Weisen seiner Zunft. Schließlich hat er schon vor vielen Jahren erkannt, dass die Zuckerrübe nicht nur gehegt und gepflegt werden will, wenn sie den Bauern zu einem ordentlichen Einkommen verhelfen soll; Kirsch weiß auch genau, dass die kegelförmige Frucht nur dann auf deutschen und anderen europäischen Äckern gedeiht, wenn sie vor billigem Zuckerrohr geschützt wird, das in vielen tropischen Ländern heranreift. Dem Rübenschutz hat sich der hoch gewachsene 63-Jährige deshalb ebenso verschrieben wie der Rübenzucht auf seinen eigenen Äckern.

Eine kleine Stube auf seinem inmitten von Rübenfeldern gelegenen Hof, ausgestattet unter anderem mit einem handgemalten Rübenbildnis und einer Flasche Rübenschnaps, dient Kirsch als Denkmittelpunkt. Von dort stürzt sich der Verbandschef aller rheinischen Rübenbauern, der Vorsitzende des Vereins sämtlicher fünf deutschen Rübenanbauerverbände und Vizepräsident des Internationalen Verbandes Europäischer Rübenbauern in den globalen Kampf, der um die „Königin der Feldfrüchte“, wie Kirsch gern sagt, entbrannt ist.

Tatsächlich hat es die Rübe zum Zankapfel der großen Politik gebracht. Genauer ist es eine Rechtsakte aus Brüssel, die Anlass hitziger Debatten rund um den Globus ist; sie trägt die Nummer 1260/2001 und heißt „Gemeinsame Marktorganisation für Zucker“. Um dieses 31-seitige Gesetz nebst sieben Anhängen tobt Streit zwischen reichen Rübenländern und armen Rohrnationen, zwischen Zuckerproduzenten und Zuckerverbrauchern, zwischen Leuten wie Jan Kirsch und beispielsweise Tobias Bachmüller, dem Chef von Katjes. Ebenso wie die Hersteller von Limonade, Schokoweihnachtsmännern oder Printen würde er den Zucker für seine Fruchtgummis und Lakritzkatzen gern billig einkaufen, was ihm das europäische Rübenreglement aber verwehrt. Statt für rund 180 Euro, den Weltmarktpreis für eine Tonne Zucker, muss Bachmüller das süße Zeug deshalb für 720 Euro einkaufen. Bachmüller findet, das sei ein Skandal – genauso wie die brasilianischen Zuckerhersteller, die ihren Stoff gern billig an ihn verkaufen würden. De facto werden sie ihren Zucker in Europa aber nicht los.

Schuld daran sind Quoten und Mindestpreise, Produktionsabgaben und Ergänzungsabgaben, Ausfuhrerstattungen und Exportverpflichtungen, Zölle und Sonderzölle, Präferenzregeln und Sonderpräferenzregeln – ein filigranes Geflecht von Bestimmungen, mit denen Europas Agrarpolitiker hiesige Rübenbauern und Zuckerfabrikanten vor Konkurrenz verschonen. Sogar die Rübe selbst, *Beta vulgaris*, haben sie der Logik ihrer Marktordnung geopfert; die gemeine Rübe kennt das Regelwerk nicht einmal. Stattdessen wachsen in Europa laut Zuckermarktordnung

WIRTSCHAFT

 DRUCK
 PDF- A
 VERSEI

 1. Wor
 2. But
 3. Erk

ausschließlich A-, B- und C-Rüben. Biologisch sind sie identisch, ökonomisch betrachtet vollkommen verschieden.

Selbst mancher Rübenbauer findet, das sei „der helle Wahnsinn“.

Wahnsinn im Dienst der Rübe: A-Rüben werden zu A-Zucker, dessen Absatz Europa zu hohen Preisen garantiert; dafür müssen die Zuckerfabriken A-Rüben teuer einkaufen. B-Zucker ist mit einer weniger großzügigen Preisgarantie ausgestattet; entsprechend billiger sind B-Rüben. Zucker und Rüben, die weder der Kategorie A noch B angehören, tragen das Initial C. C-Zucker setzt die Zuckermarktordnung gnadenlos der Konkurrenz des Rohrzuckers aus. Ohne Staatsstütze muss er exportiert werden – während der Export jener Chargen A- und B-Zuckers, die in Europa keinen Käufer finden, subventioniert wird. Mit der Welthandelsorganisation WTO haben die hiesigen Zuckerpolitiker bis auf die Stelle hinterm Komma vereinbart, wie viel des teuren Vorzugszuckers sie ausführen – und wie viel sie sich das kosten lassen dürfen: maximal 499,1 Millionen Euro pro Jahr. Vor fremdem Zucker schützen sich die Europäer derweil mit Zöllen in Höhe von mehr als 500 Euro pro Tonne. Alles klar?

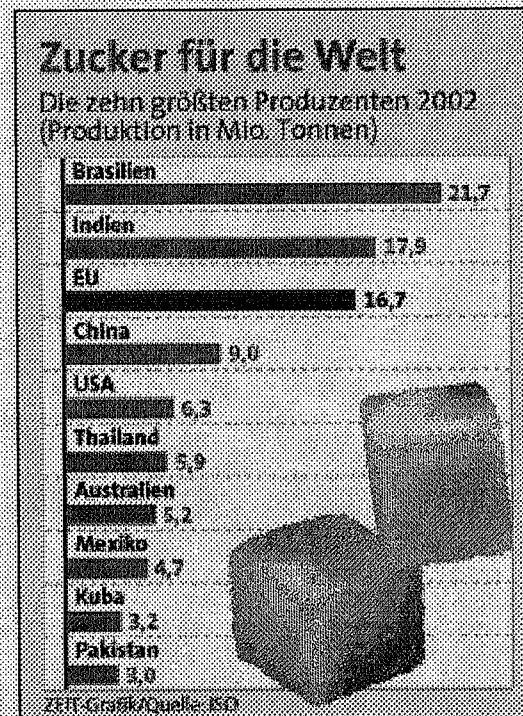
Das ABC der Rüben machte teuren europäischen Zucker jedenfalls zu einem Exportschlager – und 56 Zuckerunternehmen sowie rund 270000 Rübenbauern reich. Das Einkommen dieser Minderheit, 4 Prozent aller Landwirte, liegt um das 1,7fache über dem der übrigen Betriebe. Wer keine Lizenz zum Rübenanbau hat, blickt deshalb neidisch auf die Kollegen Rübenbauern.

Selbstverständlich war es nicht

Napoleon Bonaparte, der die ebenso perfekten wie profanen Rübenschutzregeln ersann. Gewissermaßen hat der französische Kaiser und Artillerieoffizier vor fast 200 Jahren aber doch die Grundlage dafür gelegt, als er 1806 seine gegen England gerichtete Handelsblockade, die Kontinentalsperre, verhängte. Bis dahin war Zucker Gegenstand eines traurig-berühmten Dreieckshandels: Engländer und Spanier versilberten in Afrika Waffen und Glasperlen, um mit dem Erlös Sklaven zu kaufen. Die tauschten sie in Westindien gegen Rohrzucker. Damit und mit Rum bepackt, kehrten ihre Schiffe nach Europa zurück, wo sich begüterte Bürger an den Kolonialwaren labten. Als wegen Napoleons Kontinentalsperre plötzlich der Zuckernachschub fehlte, schlug die Stunde der Rübe. Glücklicherweise war es kurz zuvor dem Berliner Naturforscher Franz Carl Achard gelungen, der Knolle das weiße Gold abzugewinnen. Fortan wuchs und gedieh die Rübe in Europa meist unter staatlicher Obhut – dank des Wirkens ihrer Lobby bis heute.

„Wir sind die Besten.“ Jan Kirsch, der Oberlobbyist, ist durchaus zufrieden mit sich und seinen Mitstreitern. Ein Beamter der Brüsseler EU-Kommission bestätigt deren Leistung. „Die stehen jeden Tag bei uns auf der Matte“, sagt er.

Im Landwirtschaftsministerium an der Bonner Rochusstraße sitzt Cord Husemeyer. Zwar weist er den Titel Zuckerpapst weit von sich. Es ist aber kein Geheimnis, dass sich nur wenige so gut mit der Marktordnung auskennen wie er.



Husemeyer, der in den vergangenen Jahren mit ansehen musste, wie der Schutz für Getreidebauern oder Rindfleischerzeuger Stück für Stück dem Glaubensbekenntnis des freien Welthandels geopfert wurde, ist sogar richtig stolz auf sie. Und er hält das für Laien schwer verdauliche Regelwerk für simple Materie.

Immerhin, auch um die vermeintlich einfachen Dinge des Lebens muss sich jemand kümmern – und das tut der Ministerialrat gemeinsam mit seinen Kollegen aus den anderen europäischen Agrarministerien und mit Monsieur Gazagnes, der bei der EU-Kommission in Brüssel Dienst für die Rübe schiebt. Während sich Millionen Europäer morgens nichtsahnend ein paar Löffel Zucker in ihren Kaffee schütten, drehen Husemeyer & Co also womöglich schon an den Stellschrauben der Zuckermarktordnung: deklarieren ein paar hundert Tonnen A- und B-Zucker zu C-Zucker um und machen sich Gedanken über die Höhe der B- und der so genannten Ergänzungsabgabe. Die treiben sie bei der Zuckerindustrie und bei den Rübenbauern ein, um mit dem Geld den Export des teuren europäischen Zuckers, Sorte A und B, zu fördern. Husemeyer findet übrigens, das sei eine besonders geniale Facette der Zuckermarktordnung: Die Steuerzahler koste sie keinen Cent.

Das Finanzgebaren der EU prüft der Europäische Rechnungshof. Zum Leidwesen der Agrarpolitiker lassen es sich die Luxemburger Prüfer nicht nehmen, ab und zu auch jene Vorschriften zu begutachten, welche die Brüsseler Kommission für allerlei sehr spezielle Produkte eronnen hat: für Bananen beispielsweise, für Trockenfutter, für Kartoffelstärke – und eben auch für Zucker. Die Zuckermarktordnung prüften die Rechnungsprüfer zuletzt Anfang 2001 ausführlich, mit einem niederschmetternden Ergebnis. Sie mache Europa ärmer, steht in ihrem Bericht. Und zwar um 6,5 Milliarden Euro pro Jahr, überschlägig gerechnet. So viel könnten Europas Verbraucher sparen, wenn die Zuckermarktordnung sie nicht zum Kauf des teuren europäischen Zuckers zwänge.

Jan Kirsch hat das Kalkül des Rechnungshofes mit einigem Unbehagen zur Kenntnis genommen. Jahrelang war die Zuckermarktordnung eine Bastion, wagte niemand, an ihren Grundfesten zu rütteln. Nun aber drohen jene die Oberhand zu gewinnen, die sie respektlos auf den Müllhaufen der Geschichte werfen, „zerstören“ wollen, wie Kirsch sagt: Coca-Cola und Konsorten, Zuckerbarone aus Brasilien und Südafrika, ahnungslose Freihandelstheoretiker. Ihr Verlangen hat selbst den europäischen Agrarkommissar Franz Fischler infiziert, der die Zuckerwirtschaft bisher vor allen Agrarreformen verschonte – nun aber über die Lockerung der Marktordnung mit sich reden lassen will. Die europäische Zuckerwirtschaft, hat er wissen lassen, müsse bald „zu einem großen Teil auf Ausfuhrerstattungen und hohe interne Stützung verzichten“.

Um das Schlimmste zu verhindern, sucht Kirsch neuerdings häufiger noch als sonst den Kontakt zu dem österreichischen Kommissar. Ebenso wie zu dem Franzosen Joseph Daul, dem Vorsitzenden des Agrarausschusses des Europäischen Parlaments, der glücklicherweise im Elsass selbst Rüben anbaut und deshalb viel Verständnis für Kirschs Sorgen hat. „Einige gute Gespräche“, sagt Kirsch, habe er auch schon mit Matthias Berninger geführt, dem Staatssekretär im hiesigen Landwirtschaftsministerium. Bärbel Höhn, die nordrhein-westfälische Landwirtschaftsministerin, zählt er ebenfalls zu seinen Verbündeten. Der Grünen imponiere, dass europäischer Rübenzucker, im Gegensatz zu Rohrzucker, nicht umweltbelastend um die halbe Welt gekarrt wird, bevor er beim Verbraucher landet.

Gäbe es in Europa einen Zuckerbaron, er hieße Theo Spettmann, lenkt er doch die Geschicke des größten Zuckerimperiums der Welt: der Mannheimer Südzucker AG. Weil es Zuckerbarone aber nur anderswo gibt, ist Spettmann einfach nur Vorstandssprecher eines Konzerns, dem 54 Zuckerfabriken gehören, dessen Aktien mehrheitlich im Besitz von Rübenbauern sind und der über die Lizenz verfügt, mehr als ein Fünftel allen europäischen Quotenzuckers zu erzeugen. Wenn Spettmann sagt, Zucker sei „ein Stück Lebensqualität“, könnte das durchaus missverstanden werden.

Wie der Rübenbauer Kirsch kennt auch der Manager Spettmann selbstverständlich sämtliche Einwände gegen die Zuckermarktordnung – und glaubt, sie alle entkräften zu können. Billigerer Zucker? Sechs, sieben Kilo kauft jeder Deutsche, pro Päckchen oft für weniger als einen Euro. Soll doch niemand glauben, auch nur ein einziger Verbraucher würde glücklich, könnte er Zucker billiger erstehen. Billigere Limo, billigere Lakritzkatzen? Soll doch niemand glauben, Cola & Co reichten günstigere Zuckerpreise an die Kundschaft weiter. Spettmann fand sogar wohl reputierte Gutachter, die ihm das bescheinigten. Auf nicht mehr als zwei Cent pro EU-Bürger belaufe sich der von der Marktordnung verursachte Wohlfahrtsverlust, heißt es in der druckfrischen Expertise, die das Mannheimer Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung für Spettmann anfertigte. Zwei Cent!

Tief im Süden des Indischen Ozeans liegt der kleine Inselstaat Mauritius. Die 1,2 Millionen Mauritier leben von der Textilindustrie, vom Tourismus – und vom Zuckerrohr. Ein Viertel seiner Deviseneinnahmen verdient das Land mit dem Export von Zucker, ausgerechnet auf den so perfekt abgeschotteten europäischen Markt.

Tatsächlich lässt Europa eine Hand voll Staaten, ehemalige Kolonien, an den Segnungen seiner Zuckermarktordnung teilhaben. Insgesamt 1,3 Millionen Tonnen Rohrzucker dürfen Mauritius, die Fidschi-Inseln, Jamaika, Swasiland und ein paar andere Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (so genannte AKP-Staaten) in der Europäischen Union verkaufen – zu den hohen europäischen Garantiepreisen. Ein schönes Geschäft. Weil es in Europa aber schon genug eigenen Rübenzucker gibt, führen die Europäer den teuer eingekauften AKP-Zucker gleich wieder aus. Das gelingt ihnen allerdings nur, wenn sie den Reexport subventionieren. Jährlich rund 800 Millionen Euro kostet das Geschäft über Bande, das die AKP-Länder zu Verbündeten der hiesigen Rübenbauern und der Zuckermarktordnung machte – dank der speziellen Variante von Entwicklungshilfe.

Jan Kirsch findet das vollkommen in Ordnung. Weniger Verständnis hat er allerdings dafür, dass die europäischen Entwicklungspolitiker es mittlerweile 49 besonders armen Ländern, den Least Developed Countries (LDC), erlauben, nach und nach immer mehr Zucker zollfrei nach Europa zu liefern – bis von 2009 an sämtliche Hürden schwinden sollen. Obendrein dürfen die Balkannationen schon heute ihren Zucker auf dem EU-Markt zollfrei verkaufen; nur weil die europäische Betrugsbekämpfungsbehörde namens OLAF einem merkwürdigen Karussellhandel auf die Spur kam, müssen Serbien und Montenegro vorerst auf das lukrative Geschäft verzichten. Die beiden Länder sollen billigen Zucker auf dem Weltmarkt besorgen und ihn teuer in der EU verkauft haben.

Irgendwann jedoch wird der Bann über den Balkanzucker wieder fallen. Gemeinsam mit dem LDC-Zucker wird er der hiesigen Rübe dann zusetzen. „Jede Tonne, die reinkommt, verdrängt unseren Zucker“, sagt Kirsch. Ihm dräut bereits das „Ende der europäischen Zuckerwirtschaft“ – weshalb er darauf drängt, den Import von jedem Kilogramm Zucker mengenmäßig zu begrenzen: „Quoten für alle.“ Ein Weltzuckerregime.

Mit großem Interesse beobachtet der brasilianische Präsident Luiz Inácio Lula da Silva, was in Europa über den Zucker gedacht und geredet wird. Nirgendwo auf der Erde wird so viel Zucker so billig hergestellt wie in Brasilien – in Europa ist er jedoch unerwünscht: Keine Präferenz, keine Sonderpräferenz. Dem Rohr falle der Urwald zum Opfer, heißt es, das Rohr werde von Kinderhand geschnitten. Falsch ist das nicht. Und dennoch schmerzen die Importhindernisse jemanden wie Lula, der angetreten ist, Armut und Hunger in dem südamerikanischen Land zu bekämpfen. Mehr Zuckererlöse würden ihm dabei helfen.

Nun hat sich Lula entschlossen, die europäische Zuckermarktordnung zu beklagen, nicht deren Kern zwar, aber doch zwei wichtige Details: Den subventionierten Export des AKP-Zucker soll die Welthandelsorganisation für unzulässig erklären –

ebenso wie die nichtsubventionierte Ausfuhr europäischen C-Zuckers. Die sei den Zuckerunternehmen nur möglich, weil sie am A- und B-Zucker prächtig verdienten.

Jan Kirsch beschleichen übrigens mulmige Gefühle, wenn er an die brasilianische Beschwerde denkt. Scheint so, als würde die Rübe – 700 Gramm, vier Fünftel Wasser – noch für viel Streit sorgen. Schon bald.

(c) DIE ZEIT 22.12.2003 Nr.1

ZUM ARTIKELANFANG

POLITIK	DOSSIER	WIRTSCHAFT	WISSEN	LITERATUR	FEUILLETON
LEBEN	REISEN	CHANCEN	ZEITLÄUFTE		
WÖRTERBUCH	REDEN	HILFE			
NEWSFEEDS					

Brüssel, den 14. Juli 2004

Zucker: Vorschlag der Kommission für stärkere Ausrichtung am Markt, mehr Verbraucherorientierung und bessere Handelsbedingungen

Heute hat die Kommission eine radikale Neuordnung der EU-Zuckerregelung vorgeschlagen. Das derzeitige System wurde wegen schlechter Ressourcenallokation, Beeinträchtigung des Wettbewerbs, Benachteiligung der Entwicklungsländer, ungünstiger Bedingungen für die Verbraucher, hoher Kosten für die Steuerzahler und Belastung der Umwelt scharf kritisiert. Die Kommission schlägt vor, die Zuckerausfuhren und -ausfuhrerstattungen drastisch zu kürzen, Interventionsmaßnahmen abzuschaffen, die Erzeugung in der EU zu verringern und den Erzeugern von Zuckerrüben entkoppelte Zahlungen zu gewähren. Der Reformprozess soll im Juli 2005 beginnen. Damit alle Parteien genügend Zeit zur Umstellung haben, sollen die Änderungen über einen Zeitraum von vier Jahren durchgeführt werden. Angesichts der Unwägbarkeiten auf internationalem Gebiet soll die Regelung 2008 überprüft werden.

Hierzu erklärte Franz Fischler, EU-Kommissar für Landwirtschaft: *„Durch diese Reform erhält der Zuckersektor in der EU und in den Entwicklungsländern eine realistische Perspektive. Für unsere Verbraucher wird sich dies in einer wesentlich stärkeren Ausrichtung am Markt und für die Entwicklungsländer in einem erheblichen Abbau der Handelsverzerrungen bemerkbar machen.“*

Auswirkungen der Reform

Mit dieser Reform wird der Fortbestand der Zuckererzeugung in der EU auf nachhaltigem und wettbewerbsfähigem Niveau gesichert. Durch die entkoppelte Einkommensstützung erhalten die Erzeuger von Zuckerrüben in der EU einen teilweisen Ausgleich für die Einkommensverluste, die ihnen durch die vollständige Entkoppelung entstehen. Für die Verbraucher in der EU und für die zuckerverarbeitende Industrie werden sich die Maßnahmen in Preissenkungen niederschlagen. Mit dieser Reform werden auch bestimmte Umweltprobleme angegangen, die durch den Intensivanbau verursacht wurden.

Auswirkungen auf die Beschäftigung

Die derzeitige Zuckerregelung trägt nicht zum Erhalt von Arbeitsplätzen bei. In den letzten zehn Jahren hat der Sektor etwa 17 000 Industriearbeitsplätze abgebaut. Von den 240 Raffinerien, die im Jahr 1990 gezählt wurden, sind 2001 nur noch 135 vorhanden, und diese Entwicklung wird sich fortsetzen.

Die Reform wird auch zu Umstrukturierungen führen, wobei aber die verbleibende Erzeugung wettbewerbsfähig wird und die vorhandenen Arbeitsplätze langfristig erhalten bleiben. Dabei erhält der Sektor genügend Zeit, um sich an die veränderten Bedingungen anzupassen. Zur Abfederung der sozioökonomischen Auswirkungen schlägt die Kommission für die Zuckerhersteller, die nicht mehr rentabel arbeiten, eine Regelung zur Umstellung vor.

Neue Mitgliedstaaten

Da die geltende Zuckerregelung den neuen Mitgliedstaaten bereits in vollem Umfang zugute gekommen ist, schlägt die Kommission vor, ihnen auch den vollständigen Ausgleich zu gewähren. Diese Zahlungen unterliegen der Finanzdisziplin.

Aktionsplan für die AKP-Staaten

Die EU steht auch weiterhin uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen gegenüber den AKP-Staaten und Indien. Diese Länder erhalten eine klare Perspektive, behalten ihre Präferenzbedingungen für die Einfuhr und verfügen auch weiterhin über attraktive Ausfuhrmärkte. Die EU wird mit den betreffenden Ländern einen Dialog auf Basis einer Maßnahme eröffnen, die noch 2004 vorgeschlagen werden soll, um geeignete Handels- und Entwicklungsmaßnahmen festzulegen. Die Kommission wird ein maßgeschneidertes Programm vorschlagen, um diesen Ländern bei der Anpassung an die neuen Marktbedingungen zu helfen, die Wettbewerbsfähigkeit der Zuckererzeugung dort, wo sie rentabel ist, zu verbessern oder die Diversifizierung zu fördern.

Die 49 ärmsten Länder werden künftig mehr Zucker zollfrei in die EU einführen können.

Die wichtigsten Änderungen:

- Senkung des institutionellen Stützungspreises von 632 EUR auf 421 EUR je Tonne in zwei Stufen über einen Zeitraum von drei Jahren.
- Senkung des Mindestpreises für Zuckerrüben von 43,6 EUR auf 27,4 EUR je Tonne in zwei Stufen über einen Zeitraum von drei Jahren.
- Abschaffung der Intervention und Ersetzung durch ein System der privaten Lagerhaltung
- Senkung der EU-Erzeugungsquote um 2,8 Mio. Tonnen (von 17,4 Mio. Tonnen auf 14,6 Mio. Tonnen) über einen Zeitraum von vier Jahren
- Verringerung der durch Ausfuhrerstattungen subventionierten Exporte um 2 Mio. Tonnen (von 2,4 Mio. auf 0,4 Mio. Tonnen)
- Neue, entkoppelte Zahlung an die Erzeuger von Zuckerrüben zum teilweisen (60%igen) Ausgleich für Einkommensverluste
- Die Erzeugungsquoten sind künftig auch zwischen Marktteilnehmern unterschiedlicher Mitgliedstaaten übertragbar
- Umstellungsregelung, bei der Zuckerfabriken, die den Sektor verlassen, einen Förderbetrag von 250 EUR je Tonne erhalten können.

Die Einzelheiten des Vorschlags finden sich unter folgender Internet-Adresse:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_de.htm

Siehe auch MEMO/04/177

Die Europäische Zuckermarktordnung gerät unter Druck

„Gier nach Gold“ – Frank Castorfs Inszenierung an der Berliner Volksbühne wird mit einem provozierenden Text von Carl Hegemann eingeführt. Ist Solidarität Selbstmord? „Diese Gesellschaft ist nur lebens- und entwicklungsfähig, wenn sich alles in ihr im permanenten Wettbewerb befindet, und Wettbewerb gibt es nur, wenn man den andern besiegen will. Würden wir alle auch nur ein paar Wochen statt auf Konkurrenz primär auf Solidarität setzen, wäre dies unser aller Untergang.“

Wettbewerb und Solidarität, beide Ideen sind in der WTO-Entwicklungsrunde von Doha angelegt. Welthandel fußt auf Wettbewerb, Entwicklungsrunde dagegen suggeriert, dass den Schwächeren etwas zugestanden wird, was ihnen „hilft“. In Wirklichkeit haben die Länder des Südens aber alle Hände voll zu tun, um in der WTO nicht wie bei früheren Runden restlos über den Tisch gezogen zu werden. Sie haben sich stark für Importe geöffnet, ohne dass die Industrieländer ihre Agrarbarrieren abbauten.

Mehr Gerechtigkeit im Welthandel heißt deshalb heute auch mehr Wettbewerb. Um diesen durchzusetzen, vertrauen die Entwicklungsländer immer weniger auf Solidarität und immer mehr auf Rechtsprechung. Sie professionalisieren sich, nehmen sich wie Brasilien die besten Rechtsanwälte New Yorks und haben damit Erfolg.

Baumwollurteil

Im Baumwollstreit mit den USA hat dies bereits Wirkung gezeigt: Milliarden schwere Subventionen wurden als Verletzung der WTO-Regeln verurteilt. Dagegen haben die USA Einspruch eingelegt, womit eine endgültige Entscheidung auf die Zeit nach den US-Wahlen verschoben wurde. An dem Ergebnis dürfte dies wenig ändern. Mit dem Urteil setzt die WTO neue Maßstäbe. Sie gesteht Entschädigung für den Preisverfall zu, der durch interne Stützung und Exportförderung auf dem Weltmarkt provoziert wurde.

Im September 2004 steht ein Schiedsspruch zur Europäischen Zuckersubvention an. Die EU exportiert jährlich über 5 Mio. Tonnen Zucker zu Dumpingpreisen. Bereits im Vorfeld ist die

EU-Kommission in die Offensive gegangen, schlägt eine Reform der europäischen Zuckermarktordnung vor, die schon 2005 wirksam werden soll.

Diese Zuckermarktreform sieht vor, Quoten und Preise gleichzeitig zu senken, um Produktionsüberschüsse abzubauen. Die europäischen Produzenten und die Zuckerfabriken sollen dafür entschädigt werden. Den armen AKP-Staaten, mit denen es heute EU-Präferenzabkommen gibt, verspricht man mit Entwicklungshilfe beizustehen. Die 49 ärmsten Länder sollen ab 2009 Marktzugang erhalten.

Allein, die Einschnitte fallen viel zu gering aus. Um auszuschließen, dass auch in Zukunft massenweise europäischer Zucker auf den Weltmarkt gelangt, müsste die Produktion um 30-40 Prozent gesenkt werden. Oder die Überschüsse müssten in die Produktion von Bioenergie gehen. Dafür erhält der Kommissions-Vorschlag aber keine Hinweise.

Indem die Preissenkung mit 33 Prozent höher ausfällt als die Quotensenkung (16 Prozent), begünstigt der Reformvorschlag die wettbewerbsfähigsten Produzenten in Frankreich, Großbritannien und Deutschland. Der vorgesehene zwischenstaatliche Quotenhandel wirkt in die gleiche Richtung.

Stark entlastet werden durch den Fischler-Vorschlag die Verbraucher und die zuckerverarbeitende Industrie (Süßwarenhersteller). Sie profitieren von der Preissenkung. Für die öffentlichen Haushalte wird die Reform im besten Falle neutral bleiben. Für die Entwicklungsländer bringt sie nur eine Teilentlastung, da weiterhin Millionen Tonnen europäischer Zucker auf den Weltmarkt gelangen. Die AKP-Staaten, die heute mit EU-Präferenzen versehen sind, werden verlieren. Ökologische oder soziale Steuerfunktionen entfaltet der Reformvorschlag nicht.

Das Gezerre um den Kommissionsvorschlag ist voll im Gange. Bereits im Frühjahr hat der Bundesrat eine Resolution mit dem Tenor verabschiedet: Alles bleibt wie es ist! Den von den Zuckerfabriken und den relativ reichen Zuckerrübenbauern eingeforderten Bestandschutz auf höchstem Niveau wird es aber nicht mehr geben können. Dies ist in mageren Zeiten weder innergesellschaftlich

noch gegenüber den Entwicklungsländern vertretbar. Deshalb ist der Fischler-Vorschlag ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Der Schritt bleibt aber noch zu zaghaft, um die Europäische Zuckermarktordnung politisch und rechtlich WTO-konform zu machen. Politisch gelingt es nicht, weil die Entwicklungs- und Schwellenländer kaum davon profitieren. Das Signal fällt zu schwach aus, um eine festgefahrene WTO-Runde wieder in Schwung zu bringen. Rechtlich wird die Reform ebenso wenig Bestand haben. Sie schränkt die europäische Überproduktion zwar ein, unterbindet Zuckerdumping aber nicht wirksam. Damit schreibt sie fort, was Gegenstand der Klage Brasiliens, Thailands und Australiens vor der WTO ist.

Ära des WTO-Schiedsgerichts?

Wie weit die EU zu gehen bereit ist, hängt auch stark vom Verhalten der USA ab. Geben diese beim Baumwollstreit nach und setzen den WTO-Schiedsspruch zügig um, dann gerät Europa ganz gehörig unter Druck, beim Zucker genauso zu handeln. Eine Entscheidung darüber wird aber nicht mehr in diesem Jahr fallen. Für die WTO-Entwicklungsrunde ist dies keine gute Nachricht. Für Fischler und die EU-Kommission wird es zeitlich eng.

Für die Verfasstheit des multilateralen Handelssystems ist die Auseinandersetzung jedoch von größter Bedeutung. Mehr Gerechtigkeit durch klare Rechtsprechung, diesen Weg hat die WTO-Schiedsstelle mit dem Baumwollurteil eingeschlagen und setzt ihn aller Voraussicht nach mit dem Zuckerurteil fort. Dadurch sagt sie der Doppelmoral den Kampf an und schafft multilaterale Legitimität aus sich selbst heraus.

Wettbewerb mit verbindlichen Regeln ist eine erstrebenswerte multilaterale Alternative zum „Recht des Stärkeren“. Nur so kann verhindert werden, dass die „Gier nach Geld“ im ungezügelten Kampf „jeder gegen jeden“ endet, in einer wahren Schlamm Schlamm Schlacht, wie in Castorfs Bühnenstück.

Karl-Heinz Stecher

AKP-Staaten sauer über Zuckerpläne der EU

(hc) Auf den jüngsten Gipfeltreffen von EU-Partner-Ländern in Maputo und Windhoek wurde heftige Kritik am Druck der EU zum Abschluss regionaler Freihandelsabkommen und zur Einfügung in die EU-Linie der Genfer WTO-Verhandlungen geübt. Auf Verärgerung bei den Südpartnern stießen dabei sowohl Vorgehen wie Inhalt der jüngsten unilateralen Vorstöße der EU-Kommission.

So beschloss die EU-Kommission Mitte Juli den Umbau ihrer internen Marktordnung für Zucker, mit dem die Subvention der garantierten Mindestpreise rasch abgebaut und auf eine „direkte Unterstützung“ von Zuckerrüben-Produzenten umgestellt wird (vgl. hierzu auch Kommentar auf S. 20) ohne vorherige Konsultation der Cotonou-Vertragspartner im Süden. Die EU geht davon aus, dass die Zuckermarktreform im Einklang mit den – noch gar nicht ausgehandelten – Regeln der Welthandelsorganisation WTO steht. Doch für die im Cotonou-Vertrag mit der EU verbundenen Länder in Afrika, der Karibik und der pazifischen Inseln (AKP), denen bisher eine feste Quote von (Rohr)-Zucker-Exporten zu eben den Garantiepreisen der EU vertraglich zugesichert war, bedeutet dies enorme Einkommensverluste: Wenn die EU-Preise infolge der internen EU-Reform auf das sehr viel niedrigere Niveau der Weltmarktpreise fallen, verliert allein Swasiland jährlich bis zu 40 Prozent seiner Exporteinnahmen – soviel wie fünf Jahre EU-Entwicklungsgelder zusammen; Mauritius sieht sie von 247 Mio. EUR auf 142 Mio. EUR schwinden, Simbabwe von 15,8 auf 8,7, Malawi von 10,9 auf 6, Tansania von 5,3 auf 2,9 Millionen – und dies auch nur, wenn sie die gleichen Mengen wie bisher in die EU liefern dürfen. Doch die garantierten Mengenquoten sollen ebenfalls, da „nicht WTO-konform“, abgeschafft werden.

Die AKP-Länder forderten deshalb auf ihrem Gipfeltreffen am 23./24. Juni in Maputo einen vollen Ausgleich für die Preisverluste, und zwar „aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds der Landwirtschaft und nicht aus Mitteln des EU-Entwicklungsfonds, der ja langfristi-

ge Entwicklungsaufgaben finanzieren soll“. Zu diesem Zeitpunkt freilich, und das verärgerte sie besonders, waren die EU-Pläne für die AKP-Regierungen bestenfalls Gerüchte. Eine offizielle Unterrichtung, geschweige denn Beratung, wie sie im Cotonou-Vertrag für „wesentliche“ Fragen der gegenseitigen Beziehungen vorgesehen ist, hat dazu seitens der EU nicht stattgefunden.

Gewiss ist die EU-Zucker-Reform seit langem in Vorbereitung; den AKP-Ländern wurden vor vier Jahren im Cotonou-Vertrag mit den Zucker-Protokollen auch nur bis zum Jahr 2008 die EU-Einfuhrquoten zu Garantiepreisen versprochen. Doch obwohl die Kommission in vielerlei „Fachauschüssen“ mit EU-Regierungen und – Agrarverbänden das Terrain vorbereitet hatte, wollte Agrar-Kommissar Franz Fischler noch am 18. Juni bei einem Treffen mit Vertretern der zivilgesellschaftlichen Organisationen auf den Zucker nicht zu sprechen kommen, denn die Kommission habe ihren Vorschlag ja noch nicht veröffentlicht. Gleichzeitig ließ er freilich keine Zweifel daran, dass er den Zuckeranbau in den weniger entwickelten Ländern (LDCs) für nicht überlebensfähig hält. Fischler verteidigt bei diesem Anlass auch Eifer und Eile der Kommission. Das sei ein weiterer Schritt der EU, um die Entwicklungsländer „an das System heranzuführen“. Er kritisierte die Nichtregierungsorganisationen, dass sie immer nur die EU-Subventionen im Auge hätten, aber nicht die der „anderen Spieler“ wie USA, Kanada, Australien, Brasilien oder Indien.

© Zeitschrift Entwicklungspolitik

● (hc) **Lamy kündigt neues Präferenzsystem an:** Fast zeitgleich mit der Zucker-Neuordnung hat eine andere EU-Kommissionsabteilung, die des Außenhandelskommissars Pascal Lamy, am 7. Juli eine ab 2006 gültige neue Regelung des „Systems der Allgemeinen Zollpräferenzen“ (GSP) verkündet. Das GSP (General System of Preferences) erklärt einseitige Zoll-Nachlässe für Entwicklungsländer über die

WTO-festgelegten Sätze hinaus. Es betrifft Länder, die nicht, wie die AKP-Staaten oder Mexiko, weitergehende EU-Absprachen haben, darunter Brasilien, Indien, Bangladesh, China und Indonesien. Ein Teil des GSP ist die Sonderregelung für die weniger entwickelten Länder (LDCs) über „Alles außer Waffen“ (EBA oder „Everything But Arms“). Diese EBA-Regelung für eine zollfreie Einfuhr in die EU soll erhalten

bleiben; sie betrifft 50 Länder, darunter wiederum 34 afrikanische, die auch Teil der AKP-Gruppe sind. Statt einer Reihe von Einzelschemen mit spezifischen Nachlässen – eine Art EU-Bonus gibt es für einzelne Länder mit den „spezifischen Schemen“ je für die Einhaltung der ILO-Arbeitskonventionen, für Umweltschutz, und für die „Bekämpfung von Drogen und Drogenhandel“ – soll ein „GSP+“ alle weiteren Stufen umfassen.

Dieses Präferenzsystem, und insbesondere das EBA-Angebot darin, ist das „Auffang“-Netz, mit dem die EU-Kommission alle AKP- und übrigen Entwicklungsländer vertrösten will, die in den anstehenden Abmachungen über regionale Freihandelszonen (EPA oder „regional Economic Partnership Agreements“) keinen Platz finden. Damit wird zugleich ein Spaltpilz weltweit gepflanzt, den Nichtregierungsorganisationen und AKP-Regierungen mit Misstrauen sehen, und der zugleich dem vorgeblichen Ziel der EU zur „Förderung von regionaler Integration“ zuwiderläuft: Denn die einseitige EU-Bedingung lautet „entweder/oder“:

Die GSPs sind nur dann WTO-konform, wenn sie als Nachlässe für allgemein geltende Einfuhrbeschränkungen eines Landes (seitens der EU insgesamt in diesem Fall) gewährt werden; und dann auch nur, wenn ein exportierendes Land nicht ohnehin eine Vorzugsbehandlung durch besondere Freihandelsabkommen genießt, die ebenfalls WTO-konform sind.

© Zeitschrift Entwicklungspolitik

Reform der EU-Zuckermarktordnung

Antworten zum Fragenkatalog des Ausschusses für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages

PROF. DR. FOLKHARD ISERMEYER,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)

unter Mitarbeit von
Dr. Werner Kleinhanß,
Dipl.-Ing.agr. Joachim Riedel,
Dr. Ulrich Sommer

3. November 2004

I. Auswirkungen

1. *Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen*

a) *auf die deutschen Zuckerrübenanbauer, differenziert nach Anbaugebieten? Bringen Sie dieses bitte in den Zusammenhang mit den langfristigen Maßnahmen der EU-Agrarreform. Welche Alternativen bieten sich den Zuckerrüben anbauenden Betrieben?*

Die **Entwicklung der regionalen Anbaustruktur** der Zuckerrüben hängt maßgeblich davon ab, ob die Zuckerquoten überregional (zwischen den Mitgliedsländern der EU) handelbar werden.

- Falls die Quoten, wie von der Kommission vorgeschlagen, innerhalb der EU **frei handelbar** werden, können sich innerhalb der EU erhebliche Verschiebungen der regionalen Anbaustruktur ergeben. Es ist davon auszugehen, dass einige Mitgliedstaaten ihren Anbau von Zuckerrüben ganz einstellen werden. In anderen Mitgliedstaaten könnte der Anbau von Zuckerrüben theoretisch sogar zunehmen, doch ist dies wenig wahrscheinlich, weil die Verringerung des Zuckerrübenanbaues in der EU insgesamt mittel- und langfristig weit über die derzeit diskutierte Quotenkürzung hinausgehen wird (zu den Einzelheiten siehe Antwort auf Frage I.4).
- Falls die Quoten **nicht handelbar** werden, wird der Zuckerrübenanbau in allen Regionen deutlich eingeschränkt werden. Die Einschränkung hängt zum einen vom Umfang der Quotenreduktion ab (zunächst vorgesehen: 16 %), zum anderen von den Verwertungsmöglichkeiten von Zucker, der über das Quotenlimit hinaus erzeugt wird. Es ist davon auszugehen, dass die künftig verfügbare Quote unter den Bedingungen der vorgeschlagenen Reform weitgehend ausgefüllt wird. Das liegt unter anderem daran, dass die Rentabilität der von Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchten durch die Entkopplung der Direktzahlungen geschmälert worden ist. Jene Flächen, die infolge der Quotenkürzung nicht mehr

mit Zuckerrüben bebaut werden können, werden im Wesentlichen für den Anbau von Getreide und Ölsaaten verwandt werden.

Die **Einkommen** der Zuckerrübenproduzenten werden deutlich sinken. Das ist vor allem auf drei Gründe zurückzuführen: Erstens werden nur ungefähr 60 % der Preissenkungen durch Direktzahlungen ausgeglichen, zweitens wird die Quote reduziert, so dass der Anbauumfang der nach wie vor rentabelsten Frucht eingeschränkt werden muss, und drittens ist damit zu rechnen, dass die Direktzahlungen früher oder später auf alle Flächen der Region umgelegt werden (Verdünnungseffekt).

Das Ausmaß der Einkommensenkungen würde von Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich ausfallen und hängt vor allem von folgenden Faktoren ab: Handhabung der Direktzahlungen (siehe Frage I.9), Anteil der Rübenfläche an der LF, Anteil der Pachtfläche an der LF, Ausmaß der Pachtpreissenkung. Falls die Pachtpreise nicht sinken (worst case aus Sicht der Landwirte), liegt der Einkommensrückgang für die gesamte deutsche Landwirtschaft in einer Größenordnung von 3 %. Der Einkommensrückgang für deutsche Betriebe mit Zuckerrübenanbau wird von der EU-Kommission auf durchschnittlich 6 bis 7 % geschätzt, kann aber je nach betrieblicher Situation wesentlich höher liegen. In traditionellen Anbaugebieten, in denen der Zuckerrübenanbau oft mehr als ein Viertel der Ackerfläche einnimmt, kann die Reform zu einer Halbierung des verfügbaren Einkommens in den Ackerbaubetrieben führen, wenn die Pachtpreise nicht nachgeben (Riedel 2004).

b) auf die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche, insbesondere

- *die Zuckerfabriken*
- *die zuckerverarbeitende Industrie*
- *die im internationalen Zuckerhandel tätigen Firmen*

Zuckerfabriken: Die Verarbeitungsspanne wird sinken, die Auslastung wird ebenfalls sinken, und der Strukturwandel wird sich beschleunigen.

Zuckerverarbeitende Industrie: Der Anreiz, auf Zuckerersatzstoffe auszuweichen, wird sinken, und der Einsatz von Zucker wird tendenziell steigen. Dabei ist aber zu beachten, dass in der verarbeitenden Industrie zunächst die um 300.000 t erhöhte Isoglukosequote Absatz finden wird, bevor zusätzlicher Zucker eingesetzt wird.

Zuckerhandel: Warenströme werden umgelenkt.

c) auf die Sicherung von Arbeitsplätzen in diesen Wirtschaftsbereichen sowie in der Landwirtschaft. In welchem Umfang fand in den vergangenen Jahren trotz der bestehenden EU-Zuckermarktordnung ein Arbeitsplatzabbau im Bereich der Zuckerrübenwirtschaft statt?

In der Zucker verarbeitenden Industrie hat bereits in den vergangenen Jahrzehnten ein starker Strukturwandel stattgefunden. Die Anzahl der Beschäftigten in der deutschen Zuckerindustrie ist von ca. 11.000 Anfang der 80er Jahre auf derzeit knapp 7.000 zurückgegangen.

Dieser Prozess wird mit oder ohne Zuckermarktreform weiter voranschreiten, er wird aber mit der Reform an Geschwindigkeit zunehmen.

d) auf den Verbrauch von Zucker und die Preise für Endverbraucher und Verarbeiter? Rechnen Sie mit einer spürbaren Senkung des Endverbraucherpreises für zuckerhaltige Produkte und mit einem Anstieg des Zucker- bzw. Süßwarenkonsums?

Der Verbrauch von **Haushaltszucker** zeigt in Deutschland in den letzten 10 Jahren eine leicht fallende Tendenz (1995: ca. 7 kg/Kopf ; 2003: ca. 6 kg/Kopf) bei nominal nahezu konstanten Preisen. Dies deutet darauf hin, dass ein Sättigungsniveau erreicht ist. Außerdem wird der Zuckerverbrauch durch eine zunehmend kalorienbewusste Ernährung beeinflusst. Es ist daher kaum damit zu rechnen, dass der Haushaltsverbrauch von Zucker auch bei einer stärkeren Preissenkung spürbar zunimmt.

Die Endverbraucherpreise von Zucker dürften in der Größenordnung der Erzeugerpreisreduzierung zurückgehen.

Die Endverbraucherpreise für **zuckerhaltige Produkte** werden demgegenüber wohl kaum auf die Preisreduzierung des Zuckers reagieren, da auch bei einem hohen Mengenanteil von Zucker der Anteil an den Gesamtkosten bzw. am Verbraucherpreis sehr gering ist. Hierzu folgendes Beispiel: Marmelade hat einen Zuckeranteil von 50 % und kostet ca. 2 € pro 350 g. Die im Glas enthaltenden 175 g Zucker kosten im Einkauf ca. 0,14 €. Bei einer Reduzierung des Erzeugerpreises um 37 % und des Einkaufspreises des Verarbeiters um ca. 30 % verbilligt sich das Glas Marmelade um 4 Cent. Angesichts dieser geringen Veränderungen der Endverbraucherpreise ist nicht damit zu rechnen, dass der Verbrauch zuckerhaltiger Produkte spürbar ansteigt. Fraglich ist darüber hinaus, ob eine derart geringe Preisreduzierung überhaupt an die Verbraucher weitergegeben wird.

Bei Süßwaren ist der Anteil des Zuckers am Endverbraucherpreis höher, hier wird aber eine eventuelle Zunahme des Verbrauchs durch steigende Nachfrage nach zuckerfreien Produkten überlagert.

e) auf die ländliche Entwicklung in den betroffenen Anbaugebieten in Deutschland

Der landwirtschaftliche Strukturwandel in den Rübenanbaugebieten wird sich beschleunigen. Da der Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen an den Erwerbstätigen insgesamt in diesen Regionen aber gering ist, wird der verstärkte Agrarstrukturwandel keine nennenswerten Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft haben.

f) auf die Wertschöpfung in der deutschen Landwirtschaft?

Rein rechnerisch ergibt sich eine Senkung des Produktionswertes der deutschen Landwirtschaft in einer Größenordnung von 2 %. Bei der Interpretation der Zahl ist jedoch zu bedenken, dass die bisher hohe (berechnete) Wertschöpfung der Zuckerrübenbetriebe vor allem die Preisstützung reflektiert. So gesehen führt die vorgesehene Reform in erster Linie zu einer Umverteilung: Verlierer sind die Rübenanbauer und die Grundeigentümer, Gewinner sind die Verbraucher und einige Drittlandsregionen.

2. Sehen Sie Konflikte mit gesundheitspolitischen Zielen der Bundesregierung?

Da sich der Zuckerverbrauch durch die Reform kaum ändern dürfte, sind die gesundheitspolitischen Auswirkungen gering.

3. *Welche Strukturumbrüche wären in den Ackerbauregionen Deutschlands aufgrund der Auswirkungen der Vorschläge zu erwarten?*

Bereits die im Sommer 2003 beschlossene Entkopplung der Direktzahlungen wird dazu führen, dass sich der Strukturwandel in der deutschen Landwirtschaft beschleunigt. Durch die nun vorgeschlagene Reform der Zuckermarktordnung wird dieser Strukturwandel insbesondere in den Ackerbauregionen noch einmal deutlich an Geschwindigkeit gewinnen, weil die Hektarschwelle, ab der ein Ackerbaubetrieb rentabel bewirtschaftet werden kann, noch weiter angehoben wird.

4. *Welche Konsequenzen hätte ein möglicher Quotenhandel in der EU für den Rübenanbau und die Zuckerfabriken in Deutschland?*

Die EU-Kommission schätzt ein, dass Deutschland bei einem grenzüberschreitenden Quotenhandel per Saldo **Quoten kaufen** wird. Das könnte im Endeffekt sogar dazu führen, dass die deutsche Zuckerproduktion auch dann konstant bleibt, wenn die Gesamtquote der EU stark reduziert wird.

Wenn man die dieser Einschätzung zugrunde liegenden Veröffentlichungen der Kommission näher analysiert, stößt man jedoch auf einige **Ungereimtheiten**, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

Im Jahr 2003 veröffentlichte die EU-Kommission folgende Zahlen zur inner-europäischen Wettbewerbsfähigkeit der Zuckerwirtschaft, wobei allerdings keine Angabe zu den Datenquellen und zur Methodik gemacht wurden:

- Bei einer sukzessiven Absenkung des Zuckerpreises würden zunächst Griechenland, Irland und Italien die Zuckerproduktion beenden (Ausstiegsschwelle bei **625 EUR/t Weißzucker**),
- anschließend Spanien, Portugal, Finnland, Lettland, Litauen, Slowenien und die Slowakei bei einem Marktpreis von **525 EUR/t**,
- die Niederlande, Belgien, Dänemark, Tschechien und Ungarn bei **475 EUR/t**,
- Schweden, Großbritannien, Deutschland, Österreich und Polen bei **425 EUR/t**
- und zum Schluss Frankreich bei **400 EUR/t**.

In einer weiteren Veröffentlichung im Sommer 2004 veröffentlichte die EU-Kommission in einer Background Note folgende Zahlen über die geschätzten Gleichgewichtspreise für Zuckerrüben (alle Angaben in EUR/t). Der Gleichgewichtspreis (breakeven price) ist der Preis, den die Landwirte eines Landes mindestens erhalten müssen, damit sie den Anbau aufrecht erhalten.

- **Finnland 44; Italien 42; Großbritannien 40; Österreich 40; Spanien 36; Griechenland 34; Schweden 34; Belgien/Niederlande 30; Deutschland 30; Frankreich 26; Dänemark 25.**

Zur Einordnung dieser Zahlen ist von Bedeutung, dass nach der Reform mit einem **Zuckerrübenpreis von ca. 27 EUR/t** zu rechnen sein wird.

Hierzu gibt die Kommission an, dass die Zahlen zu den einzelnen Mitgliedstaaten aus dem Datenbestand des Testbetriebsnetzes FADN ermittelt worden sind. Die Kommission weist selbst darauf hin, dass die Ergebnisse nur mit Vorsicht interpretiert werden dürfen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich in der Tat, dass **hinter die Daten, die Methoden und die Ergebnisse ein großes Fragezeichen zu setzen** ist:

- Da das FADN nur gesamtbetriebliche Buchführungsabschlüsse enthält und keine Betriebszweigabrechnungen, ist die Ableitung von produktspezifischen Kosten nur durch Schätzungen möglich. Diese basieren auf weitreichenden Annahmen über die Aufteilung des Produktionsmittel- und Faktoreinsatzes auf die verschiedenen Produktionszweige, und hinter diese Annahmen muss aus wissenschaftlicher Sicht ein großes Fragezeichen gesetzt werden. Wie bedeutsam die Annahmen für das später erzielte Ergebnis sind, wird deutlich, wenn man den geringen Anteil der Zuckerrüben an der Betriebsfläche bedenkt. Dieser dürfte nirgendwo in der EU über 30 % liegen.
- Eine weitere gravierende Schwäche des Kommissionsansatzes ist die Vernachlässigung des betrieblichen Strukturwandels. Da (a) viele Ackerbaubetriebe eine suboptimale Größe haben und (b) die errechneten Vollkosten mit zunehmender Betriebsgröße stark abnehmen, sind die aus dem FADN errechneten Ergebnisse sehr stark davon abhängig, welche Betriebsgrößen einbezogen worden sind. Diese Ergebnisse haben kaum Aussagewert für die Zukunft, denn im Zuge der EU-Agrarreform und erst recht nach einer Zuckermarktreform ist mit einer drastischen Beschleunigung des Strukturwandels zu rechnen. Zu der entscheidenden Frage, wie die Kostenwerte in den EU-Regionen dann aussehen werden, können die Schätzungen der Kommission nur sehr wenig beitragen. Die FAL hat das am Beispiel der Milchproduktion einmal nachvollzogen, nachdem das niederländische Institut LEI Ergebnisse auf der Basis von FADN vorgelegt hat, die sich nach einem Vergleich mit Ergebnissen der European Dairy Farmers (EDF) und des International Farm Comparison Network (IFCN) als ziemlich wertlos herausstellten.

Die Kommission hat offenbar selbst Zweifel an der Aussagekraft der aus dem FADN hervorgegangenen Produktionskosten und daher in ihrer Veröffentlichung „**verbal nachgebessert**“. So wurde z. B. Spanien in einer ersten Nachbesserung (für die landwirtschaftliche Produktion) hinter Großbritannien und Österreich zurückgestuft und in die schlechteste Gruppe eingereiht, um dann (unter Beachtung der Verarbeitung) wieder in die mittlere Gruppe aufzusteigen. Großbritannien und Österreich wurden in diesem letzten Schritt sogar in die Spitzengruppe der EU emporgehoben. Finnland konnte, obwohl zunächst mit dem schlechtesten Kostenwert versehen, auch in die mittlere Gruppe vorstoßen. Für diese und andere Manöver hat die Kommission jedoch weder inhaltliche Erklärungen noch Quellenangaben geliefert.

Im Endeffekt hat sie auf diese Weise drei Gruppen gebildet:

- **Kaum noch oder nicht mehr wettbewerbsfähig bei 421 EUR/t:** Griechenland, Irland, Italien, Portugal
- **Deutliche Produktionseinschränkung bei 421 EUR/t:** Tschechien, Dänemark, Finnland, Ungarn, Spanien
- **Begrenzte Produktionseinschränkung bei 421 EUR/t:** Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Polen, Schweden, Großbritannien

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Datenbasis und die methodische Basis für diese Einschätzung unzureichend sind. Zwischen den Publikationen der Jahre 2003 und 2004 gibt es insbesondere hinsichtlich des Kostenniveaus große Abweichungen, die nicht erklärbar sind, und auch für die Veränderungen der Reihenfolge der Mitgliedstaaten in der 2004er Publikationen werden keine Erklärungen gegeben. So bleiben zahlreiche offene Fragen, beispielsweise: Weshalb scheiden Spanien und Portugal früher aus als Großbritannien, obwohl die Zuckerrübenenerträge in diesen Ländern (wenn auch mit Bewässerung) wesentlich höher sind? Weshalb soll der Rübenanbau in Schweden kostengünstiger sein als in Tschechien oder Ungarn, obwohl diese MOE-Länder günstigere Strukturen aufweisen und im Hektarertrag schon

bald an Schweden heranreichen? Warum findet sich Dänemark, obwohl zunächst als kostengünstigster Zuckerrübenproduzent identifiziert, am Ende nur im Mittelfeld der EU wieder?

Aussagekräftigere Ergebnisse zur gegenwärtigen und künftigen Kostensituation im Zuckerrübenanbau ließen sich erzielen, wenn man das **International Farm Comparison Network (IFCN)** auch für diesen Sektor nutzbar machen würde (vgl. Antwort auf Frage II.2). Im IFCN, das unter der Koordination der FAL aufgebaut wird, wurden in den vergangenen Jahren in den Bereichen Milch und Rindfleisch umfassende Erfahrungen mit internationalen Kostenvergleichen gewonnen. Inzwischen liegen auch für den Ackerbau erste Ergebnisse vor. Das IFCN analysiert Produktionssysteme und Produktionskosten im weltweiten Vergleich, wobei international einheitliche Methoden zum Einsatz gelangen (Betriebsanalyse, Betriebszweiganalyse, modellgestützte Simulation). Hierbei wirken Wissenschaftler, Berater und Landwirte aus den beteiligten Ländern zusammen, und Methoden sowie Ergebnisse werden grundsätzlich veröffentlicht. Nach den Ergebnissen des IFCN erscheinen die erheblichen innereuropäischen Kostendifferenzen, die von der Europäischen Kommission für den Bereich Zucker ausgewiesen werden, sehr fragwürdig. Für die bisher im IFCN untersuchten Produkte liegen die innereuropäischen Kosten viel näher beieinander.

5. *Wie ist die grenzüberschreitende Handelbarkeit der Quotenrechte zur Schaffung von mehr Wettbewerb zu beurteilen?*

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist Handel grundsätzlich positiv zu beurteilen, weil er freiwillig zustande kommt und sich Käufer und Verkäufer nur darauf einlassen, wenn sie sich dadurch eine Verbesserung ihrer Situation versprechen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist Handel ebenfalls positiv zu beurteilen, weil er die Möglichkeit schafft, mit den gesellschaftlichen Ressourcen mehr Güter und Dienstleistungen zu erzeugen.

Diese Grundsätze gelten auch für den grenzüberschreitenden Handel mit Quoten.

Aus politökonomischer Sicht ist allerdings einschränkend hinzuzufügen: Der grenzüberschreitende Handel wird dazu führen, dass irgendwann nur noch ein kleiner Teil der Mitgliedstaaten Zucker produziert. Es wird dann im weiteren Verlauf noch schwieriger werden, Mehrheiten für eine Verteidigung der Zuckermarktordnung zu finden. Das kann im Endeffekt dazu führen, dass das Ende des Zuckerrübenanbaues in Europa schneller besiegelt wird als bei einer gleichmäßigeren Verteilung der Zuckerproduktion über die Mitgliedstaaten hinweg.

6. *Welche Maßnahmen wären seitens der EU erforderlich, um das Unterlaufen der EU-Vorschläge in mengenmäßiger und preislicher Hinsicht zu verhindern?*

Die größte Sicherheit für die Absicherung eines politisch erwünschten Preisniveaus in der EU bietet ein funktionsfähiges staatliches Interventionssystem. Bisher beinhaltete die Zuckermarktordnung ein derartiges System. Es existierte allerdings im Wesentlichen nur auf dem Papier, weil die Marktpreise aufgrund der straffen Handhabung des Quotensystems regelmäßig über den Interventionspreisen lagen. Die staatliche Intervention kam deshalb nicht zum Einsatz.

Im Kommissionsentwurf ist eine staatliche Marktintervention nicht mehr vorgesehen. Das ist insoweit konsequent, als in der laufenden WTO-Runde die Möglichkeit zum subventionierten Export voraussichtlich abgeschafft wird und daher die Anhäufung staatlicher Lagerbestände unbedingt vermieden werden sollte.

Für die Preisbildung auf dem EU-Binnenmarkt bedeutet das allerdings: Wenn es z. B. durch steigende Importe im Rahmen des EBA-Abkommens zu einem zusätzlichen Zuckerangebot in der EU kommen sollte, können die Preise sehr schnell fallen, und zwar weit unter das angestrebte Referenzpreisniveau. Das Sicherheitsnetz „Intervention“ gibt es dann nicht mehr. Die einzige Möglichkeit, dem Preisverfall entgegenzuwirken, besteht dann kurzfristig in der privaten Lagerhaltung und mittelfristig in einer Reduzierung der Quote.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Rechtsstatus der Referenzpreis für Rüben auf der landwirtschaftlichen Erzeugerstufe haben soll. Wenn der Preis für die Landwirte einklagbar sein soll, müsste zum einen genau definiert werden, worauf er bezogen wird. Zum anderen müssten die Fabriken durch die Quotenpolitik der EU in die Lage versetzt werden, am Binnenmarkt eine Zuckerverwertung zu erzielen, die ihnen eine Auszahlung des angestrebten Rübenpreises auch tatsächlich ermöglicht.

7. Welche Auswirkungen hätte eine unveränderte Fortführung der EU-Zuckermarktordnung auf die Höhe der subventionierten Exporte?

Die subventionierten Exporte sind durch das WTO-Abkommen begrenzt. Eine Fortführung der EU-Zuckermarktordnung hat darauf keinen Einfluss.

8. Wie sind die Ausgleichsmaßnahmen für Zuckerrübenanbauer und Zuckerfabriken in den Vorschlägen der EU-Kommission zu bewerten?

Die Ausgleichsmaßnahmen tragen erheblich zur Milderung der Einkommenseinbußen und der Anpassungslasten bei. Die Größenordnung von 60 % entspricht dem, was im Luxemburger Beschluss für Milch vereinbart wurde, bleibt allerdings deutlich hinter den Ausgleichsleistungen der 90er Jahre zurück.

Zur Einordnung der 60 % ist auch darauf hinzuweisen, dass sich dieser Prozentsatz nur auf die Komponente „Preissenkung“ bezieht. Eine zusätzliche Einkommensminderung erfahren die Zuckerrübenbauern durch die Quotensenkung (Reduzierung der Anbaumöglichkeit für die immer noch lukrativste Frucht). Hierfür sieht der Reformvorschlag der EU keine Kompensation vor. Allerdings ergibt sich in Deutschland eine gewisse Kompensation dadurch, dass die Zuckerrübenflächen durch das Regionalmodell zunächst in den Genuss der einheitlichen Flächenprämien kommen. Der Nettoeffekt fällt von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich aus, insgesamt ergibt sich jedoch eine deutliche Unterkompensation (siehe auch Antwort zu Frage I.1.a).

Durch die Ausgleichsmaßnahmen für Zucker wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die EU an ihre Budgetgrenze stößt und aus Gründen der „finanziellen Disziplin“ das gesamte Prämienniveau senken muss. Bisher kostete die Administration der Zuckermarktordnung (inkl. Re-Export des AKP-Zuckers) rund 850 Mio. EUR (abhängig von der Differenz zwischen EU- und Weltmarktpreis), künftig werden für die zusätzlichen Flächenprämien ca. 1,36 Mrd. EUR veranschlagt. Die zusätzliche Belastung des EU-Budgets kann noch deutlich höher liegen, wenn die EU zur Kompensation der Verluste, die ihre Reform in den AKP-Ländern bzw. den am wenigsten entwickelten Ländern (least developed countries; LDC) auslöst, ihren Entwicklungshilfe-Etat aufstockt.

9. Sollten die deutschen Zuckerrübenanbauer zusätzlich zur regionalen Flächenprämie einen 60 %-igen Ausgleich für die Preis- und Quotenkürzungen erhalten?

Das ist letztlich eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit, die nicht wissenschaftlich, sondern nur politisch zu beantworten ist.

Die Modellberechnungen der FAL zeigen, dass die Zuckerrübenanbauer zum Teil deutliche Einkommenseinbußen erleiden, wenn die Ausgleichszahlungen durch Anwendung des Regionalmodells vollständig abgeschmolzen werden. Insofern ist die betriebsindividuelle Prämie für eine gewisse Übergangszeit als gerechtfertigt anzusehen, wenn man die Rübenerzeuger mit den anderen Landwirten gleichstellen will, die bei den bisherigen Reformschritten einen Preisbruch zu verkraften hatten. Langfristig ist es aber konsequent, auch diese Kompensationszahlung in das Regionalmodell einfließen zu lassen (siehe auch Antwort zu Frage II.4).

10. Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen oder andere Optionen auf die Haushalte (EU, national, privat)?

Die finanzielle Entlastung der privaten Haushalte ist schwer abzuschätzen. Sie hängt davon ab, welcher Anteil der Erzeugerpreisreduzierung beim Verbraucher ankommt. Geht man davon aus, dass normaler Haushaltszucker um ca. 30 % (entsprechend ca. 30 Cent pro Kilogramm) billiger wird, dann wird der einzelne Verbraucher um ca. 1,80 €/Jahr entlastet. Hinzu kommt eine Entlastung beim Kauf von zuckerhaltigen Produkten, in denen in Deutschland ca. 29 kg Zucker/Kopf verbraucht werden. Da schwer einzuschätzen ist, in welchem Umfang diese Preisreduzierung an den Verbraucher weitergegeben wird (vgl. auch Frage 1 d), ist eine Annahme über die Entlastung der Haushalte bei diesen Produkten kaum zu beantworten.

II. Drittländer

Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Zucker liefernden Drittländer? Differenzieren Sie bitte nach der Konkurrenzfähigkeit der verschiedenen Lieferländer!

1. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf die Einkommen und die Beschäftigung in diesen Ländern sowie auf die Leistungsbilanzen dieser Länder, auch im Vergleich zu anderen Optionen von Status quo bis hin zu vollständiger Liberalisierung?

Die Absenkung des Preisniveaus auf dem Zuckermarkt der EU schmälert die Exporterlöse jener Länder, die (a) bisher im Rahmen des AKP-Abkommens einen präferenziellen Zugang zum EU-Markt hatten und/oder (b) künftig im Rahmen des EBA-Abkommens einen präferenziellen Zugang zum EU-Markt bekommen sollen. Zur Frage, wie sich die reduzierten Exporterlöse innerhalb der Länder auf Einkommen und Beschäftigung auswirken, liegen der FAL keine Informationen vor.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Einnahmen der LDC und der AKP-Länder entsprechend der Reduzierung des EU-Preises zurückgehen. Diese Verluste können durch Lieferungen in andere Länder nicht ausgeglichen werden, da der Weltmarktpreis auch weiterhin weit unterhalb des EU-Preises liegen wird, auch wenn die EU in Zukunft geringere Mengen exportieren wird. Ein dauerhaft niedriger Weltmarktpreis ist vor allem deshalb zu erwarten,

weil die Elastizität des Zuckerangebots Brasiliens als sehr groß einzuschätzen ist. Brasilien hat zum einen die Möglichkeit, das bisher für die Kraftstoffherstellung eingesetzte Zuckerrohr in die Zuckerproduktion umzulenken, zum anderen kann es leicht große Ackerflächen zusätzlich mit Zuckerrohr bepflanzen. Die hohe Preiselastizität Brasiliens führt dazu, dass die Preissteigerungen auf dem Weltmarkt nur sehr gering ausfallen werden.

In Brasilien und einigen anderen Ländern, die bisher nicht über einen Präferenzzugang in die EU verfügen, löst die beabsichtigte Reform der Zuckermarktpolitik tendenziell positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte aus.

Die genannten Wirkungen würden sich bei einer vollständigen Liberalisierung noch deutlich verstärken.

Bei einer Fortsetzung des Status quo (d. h. Verzicht auf die Zuckermarktreform, ansonsten Beibehaltung aller Regelungen) würden die Wirkungen kurzfristig nicht eintreten. Mittel- und langfristig führt jedoch das EBA-Abkommen zu einer Destabilisierung der Situation, weil die Unternehmen in den Exportländern ihren Präferenzzugang zur EU dazu nutzen werden, immer mehr Zuckerrohr anzubauen und Zucker zu exportieren. Auch Karusselgeschäfte dergestalt, dass die LDC nur als Drehscheibe für Weltmarktzucker genutzt werden, sind nicht ausgeschlossen.

Diese Mechanismen führen früher oder später zum Kollaps der Zuckermarktordnung der EU. Wie der Presse zu entnehmen ist, haben viele Exportländer dies inzwischen erkannt. Mit einem unregelmäßigen Exportwachstum würden sie sich den Ast absägen, auf dem sie sitzen. Ein einzelnes Land kann diesen Mechanismus nicht stoppen, da freiwillige individuelle Zurückhaltung nur dazu führt, dass ein anderes Land die Lücke besetzt.

Daher werden die Länder, die über einen Präferenzzugang in die EU verfügen, immer stärker zu einer umfassenden Mengenregulierung des gesamten Weltzuckermarktes tendieren. Ihr Interesse richtet sich dabei (a) auf einen möglichst hohen Binnenmarktpreis der EU und (b) auf eine möglichst geringe Eigenversorgung der EU.

2. Welche Länder profitieren besonders von der jetzigen Regelung? Welche Länder oder regionalen Märkte sind vom Exportdumping der EU besonders betroffen?

Die Interessen der verschiedenen Ländergruppen wurden im Grundsatz bereits in der letzten Antwort dargelegt. Für eine konkrete Folgenabschätzung ist natürlich von größter Bedeutung, **welche Länder bei welchem Preisniveau** aus der Zuckerproduktion aussteigen bzw. die Zuckerproduktion ausdehnen.

Zu dieser Frage macht die EU-Kommission (2003) folgende Angaben:

- Bangladesch, Kongo D.R., Jamaika und Madagaskar stellen bereits bei einem Weltmarktpreisniveau von **650 EUR/t** Weißzucker ihre Zuckerproduktion ein.
- Burkina Faso, Tansania, Elfenbeinküste und Mauritius folgen bei **550 EUR/t**,
- Kuba, Kongo Br. und Guayana bei **475 EUR/t**,
- Malawi, Senegal, Swasiland, Belize und Fidschi, aber auch die unter das Balkanabkommen fallenden Länder, bei **400 EUR/t**,
- während Brasilien, Äthiopien, Mozambique, Sudan, Sambia und Zimbabwe erst bei **250 EUR/t** (oder darunter) aus der Produktion aussteigen.

In einer weiteren Publikation nennt die EU-Kommission folgende Produktionskosten (inkl. Transport zum Seehafen):

- **800 – 950 EUR/t:** Jamaika, Barbados
- **600 – 800 EUR/t:** Madagaskar, Trinidad, St Kitts
- **500 – 600 EUR/t:** Mauritius, Burkina Faso
- **400 – 500 EUR/t:** Fidschi, Tansania, Kongo, Kuba
- **300 – 400 EUR/t:** Sudan, Malawi, Mozambique, Indien
- **200 – 300 EUR/t:** Äthiopien, Brasilien

Diese Zahlen bezüglich der Gleichgewichtspreise (breakeven prices) bzw. Produktionskosten stammen unseres Wissens im Wesentlichen aus einer Studie der britischen Consulting **LMC International**, die praktisch unveröffentlicht blieb; die Studie kann nur zu dem immens hohen Preis von 24.000 UK £ erworben werden und ist damit für öffentlich finanzierte Forschungseinrichtungen wie die FAL unerschwinglich. Eine wissenschaftliche Überprüfung von Datengrundlagen, Methoden etc. fand deshalb bisher nicht statt.

Eine Veröffentlichung der Studie wäre nicht zuletzt deshalb wichtig, weil die **Ergebnisse zumindest auf den ersten Blick wenig plausibel** erscheinen.

- Zeddies/Zimmermann (2003) haben in ihren internationalen Vergleichen verschiedene Zuckerrohrstandorte untersucht und sind dabei zu dem Ergebnis gelangt, dass Brasilien Zucker zu Vollkosten von unter 150 EUR/t produziert, während die Vollkosten an allen anderen von ihnen untersuchten Zuckerrohrstandorten der südlichen Hemisphäre (Südafrika, Indien, Thailand, Australien) bei Vollkosten um 200 EUR/t liegen. Selbst für das Hochlohnland USA, wo der Zuckerrohranbau politisch gestützt wird und unter schwierigen Standortbedingungen stattfindet, beziffert Zeddies/Zimmermann (2003) die Vollkosten auf „nur“ 400 EUR/t. Bei diesem Befund ist es zumindest auf den ersten Blick unplausibel, wenn die Kommission die Ausstiegsschwelle für zahlreiche Zuckerrohrstandorte der südlichen Hemisphäre auf weit über 500 Euro beziffert. Der von der Kommission vorgebrachte Verweis auf hohe Inlandtransportkosten in einigen Ländern kann die enormen Kostenunterschiede nur zu einem Teil erklären.
- Auch die Erfahrungen, die im International Farm Comparison Network (IFCN) bei Ölsaaten und bei Milch mit der Kalkulation von Produktionskosten in Entwicklungsländern gemacht worden sind, lassen die LMC-Ergebnisse als wenig plausibel erscheinen (Parkhomenko 2004, Hemme et al. 2004). Eine nähere Analyse der LMC-Ergebnisse sowie der zugrunde liegenden Daten und Methoden ist leider nicht möglich, weil die Studie den wissenschaftlichen Einrichtungen praktisch nicht zugänglich ist.

All dies ist um so bemerkenswerter, als **die genannten Ausstiegsschwellen** für die einzelnen Länder der **Dreh- und Angelpunkt für den Kommissionsvorschlag** sind. Durch die Senkung des EU-Marktpreises auf unter 450 EUR/t, so die Philosophie des Kommissionsvorschlages, werden viele Länder aus der Produktion aussteigen, so dass der präferenzielle Import (AKP, LDC) in die EU auf niedrigem Niveau verharrt und somit weiterhin ein Großteil des internen Zuckerverbrauchs der EU durch den heimischen Zuckerrübenanbau gedeckt werden kann. Sollte sich herausstellen, dass die LMC-Zahlen zu den Produktionskosten nicht stimmen, dann kann die Rechnung der Kommission nicht aufgehen. Der Präferenzimport auf Zuckerrohrbasis wird dann trotz der Senkung des EU-Binnenmarktpreises immer weiter zunehmen, so dass die heimische Zuckerrübenproduktion über kurz oder lang zum Erliegen kommt.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Bedeutung der Zahlen für die künftige Politikgestaltung ist es unverständlich, dass

- (a) die LMC-Studie den Mitgliedsländern und ihrer Ressortforschung nicht zur Verfügung gestellt wurde und
- (b) die Ressortforschung nicht in die Lage versetzt wurde, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Zuckerwirtschaft mit Hilfe des International Farm Comparison Network (IFCN) zu erforschen.

Im Milchsektor, wo das IFCN seit 7 Jahren kontinuierlich aufgebaut wird, können die Folgen einer weltweiten Liberalisierung mittlerweile wesentlich besser eingeschätzt werden als das derzeit bei Zucker der Fall zu sein scheint. Ohne eine agrarökonomische Forschung, die empirisch und international ausgerichtet ist, steuert Europa **im Blindflug in die Globalisierung** und läuft Gefahr, durch unsachgemäße Politikentscheidungen viele Millionen Euro Steuermittel in den Sand zu setzen.

3. *Erachten Sie Ausgleichsmaßnahmen für Lieferländer als sinnvoll oder auch notwendig, wenn der europäische Zuckerpreis durch die von der EU-Kommission vorgeschlagene Preissenkung unter die für diese Länder geltende Preisuntergrenze fällt?*

siehe Antwort zu III.4

4. *Würden Sie die Zuckermarktordnung als entwicklungspolitisches Steuerungsinstrument einstufen, das einer positiven und nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume in den Lieferländern dient oder dienen kann? Wie müsste die Zuckermarktordnung ggf. weiter entwickelt werden, damit sie eine positive und nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume in Lieferländern stärkt?*

Die FAL kann zu dieser Frage keine empirischen Befunde aus eigener Forschung beitragen.

Es gehört jedoch zum allgemein anerkannten Grundlagenwissen der Ökonomie, dass die Agrarhandelspolitik nicht das optimale Instrument zur Förderung der Entwicklung ländlicher Räume in den Entwicklungsländern darstellt. Grundsätzlich ist sinnvoller, dass sich der Staat die Preisbildung dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlässt, damit die Akteure in allen Teilen der Welt mit unverzerrten Knappheitssignalen konfrontiert werden. Entwicklungspolitik sollte dann als Hilfe zur Selbsthilfe gestaltet werden, indem die Entwicklungsländer beim Aufbau geeigneter Strukturen unterstützt werden (Bildung, Infrastruktur, etc.).

Von diesem allgemeinen Grundsatz bis zur praktischen Politik ist es jedoch ein weiter Weg. In der praktischen Politik besteht keinerlei Automatismus zwischen der Reduzierung der Exporterlöse der LDC (als Folge der EU-Reform) und einem verstärkten entwicklungspolitischen Engagement der EU zugunsten der betroffenen LDC. Angesichts der Budgetprobleme in der EU, die ja durch die Reform der Zuckermarktordnung noch verstärkt würden, ist es auch fraglich, ob eine mittelbare Wirkung entsteht (Aufstockung des Entwicklungshilfeetats zugunsten jener LDC, die von der Reform der EU-Zuckermarktordnung betroffen wären).

Daher kann es als Ausdruck politischen Realitätssinns interpretiert werden, wenn die Entwicklungsländer die Fortsetzung einer eigentlich suboptimalen Entwicklungspolitik fordern. Es sind aber auch andere Interpretationen möglich, beispielsweise solche, die eine mögliche Verquickung wirtschaftlicher Interessen von politischen Machthabern und Zuckerproduzenten in den Entwicklungsländern in den Mittelpunkt rücken.

Der Blick nach vorn zeigt, dass die EU-Zuckermarktordnung in Verbindung mit dem EBA-Abkommen eine Entwicklung heraufbeschwört, die dem Ziel einer nachhaltigen ökonomischen Entwicklung der LDC zuwiderläuft. Folgendes Szenario ist zu befürchten:

- Einige LDC bauen in den kommenden Jahren erhebliche Kapazitäten zur Zuckerrohrerzeugung und -verarbeitung auf, die allein auf den Präferenz-Export in die EU ausgerichtet sind.
- Nach einigen Jahren schreitet die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik auch im Zuckerbereich voran mit der Folge, dass die Zuckermarktordnung der EU (weitgehend) abgebaut wird.
- Trotz dieser Liberalisierung bleibt der Weltmarktpreis infolge der sehr hohen Angebotselastizität Brasiliens auf einem niedrigen Niveau (siehe Antwort auf Frage II.1).
- Damit erweisen sich die mittlerweile geschaffenen Strukturen in der Zuckerwirtschaft der LDC als nicht mehr wettbewerbsfähig, weil der attraktive EU-Markt weggebrochen ist und der Weltmarkt durch wenige starke Exporteure bedient wird.

In diesem Szenario würde sich also nach einigen Jahren herausstellen, dass die LDC durch die Kombination von EU-Zuckermarktordnung und EBA-Abkommen auf die falsche Fährte gelockt worden sind. Aus entwicklungspolitischer Sicht ergibt sich daraus die Konsequenz, dass eine (vorübergehende) Fortsetzung der Hochpreispolitik der EU unbedingt mit einer Mengengrenzung der LDC-Zuckerexporte in die EU verknüpft werden sollte.

5. Halten Sie es für sinnvoll und machbar, die Reduzierung von EU-Lieferrechten der Drittländer auszuhandeln und im Gegenzug den Aufbau einer Bioethanolindustrie oder anderer Veredelungsindustrien im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit vor Ort zu fördern?

Ob diese Strategie machbar ist, kann von hier aus nicht eingeschätzt werden. Ob sie sinnvoll ist, hängt primär von den politischen Zielen ab.

Wenn der Erhalt der Zuckerrübenenerzeugung in der EU kein eigenständiges politisches Ziel ist oder im Gesamtkatalog aller politischen Ziele gering bewertet wird, sollte ein möglichst geradliniger Weg in die Liberalisierung angestrebt werden. Dann sollten auch keine Vorfestlegungen über eine sektorspezifische Ausrichtung der Entwicklungshilfe erfolgen (z. B. Alkoholproduktion).

Wenn der Erhalt der Zuckerrübenenerzeugung in Deutschland als eigenständiges politisches Ziel aufgefasst wird und im Gesamtkatalog aller politischen Ziele relativ hoch bewertet wird, dann können solche Verhandlungen durchaus sinnvoll sein. Sie sind allerdings nur zielführend, wenn sie auf eine multilaterale Mengenregulierung bei Zucker hinauslaufen, denn bilaterale Beschränkungen würden durch Angebotsausdehnung von Drittländern unterlaufen. Eine Vorfestlegung darüber, welche sektorspezifische Ausrichtung in den Entwicklungsländern an die Stelle der Zuckerproduktion treten sollte, ist aber auch in dieser Variante nicht sinnvoll.

6. *Wie verhalten sich die Sozial- und Umweltstandards in den Lieferländern zu denen in Deutschland? Können Sie dies beispielhaft an Ländern wie Brasilien und Bangladesch erläutern?*

Die international vergleichende Analyse von Sozial- und Umweltstandards und ihrer Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit ist ein zentrales Anliegen des International Farm Comparison Network (IFCN).

Da dieses für den Bereich „Ackerbau“ noch nicht entwickelt werden konnte (siehe Antwort zu II.2), lässt sich die hier gestellte Frage derzeit nicht beantworten.

7. *Wie beurteilen Sie den Vorschlag der LDC zu der EBA-Initiative der EU („Everything but arms“), der darauf hinausläuft, zumindest für eine Übergangszeit den LDC Marktzugangspräferenzen einzuräumen?*

Siehe Antworten zu II.2 und II.4

8. *Welche Gefahren bestünden, wenn ein unteres Preis auffangnetz nicht mehr existierte und bestimmte Länder der Dritten Welt eigenen Zucker im Tausch mit eingeführtem Zucker in die EU schleusten (Swap-Geschäfte)?*

Falls mit dem nicht mehr existenten „Preis auffangnetz“ die künftige Situation in der EU gemeint ist (Abschaffung der Intervention), lautet die Antwort:

Je mehr Entwicklungsländer von der Möglichkeit zu Swap-Geschäften Gebrauch machen, desto größer wird die Gefahr, dass der Binnenmarktpreis der EU unter den angestrebten Mindestpreis rutscht. Dem kann nur durch Quotenkürzung oder inferiore Verwertung des Zuckers (Bioenergie) begegnet werden, was aber jeweils mit Einkommensverlusten für die Zuckerrübenherzeuger verbunden wäre.

III. Zu einzelnen Elementen der Vorschläge:

1. *Wie bewerten Sie insgesamt die diskutierten Vorschläge unter dem Aspekt der Kompatibilität mit den WTO-Regelungen?*

Bereits die gegenwärtige Zuckermarktordnung steht in keinem grundsätzlichen Widerspruch zu den geltenden WTO-Regelungen. Der Streit, der derzeit in den beiden WTO-Panels ausgetragen wird, bezieht sich auf zwei Elemente der Zuckermarktordnung, die relativ einfach angepasst werden können:

- Wenn der Re-Export von AKP-Zucker untersagt wird, müssen die Quoten reduziert werden. Das wird durch den Reformvorschlag abgedeckt (siehe Antwort zu IV.1).
- Wenn der Export von C-Zucker untersagt wird, muss der Aspekt „C-Zucker“ aus dem Kommissionsentwurf entfernt werden, und stattdessen müssen die Aspekte „private Lagerhaltung“ und/oder „inferiore Verwertung im Binnenmarkt“ neu aufgenommen werden (siehe Antwort zu III.9).

2. *Wie kann gewährleistet werden, dass die festgesetzten Mindestpreise für Zuckerrüben im Markt nicht unterlaufen werden?*

Siehe Antwort zu I.6

3. *Wie ist die Einrichtung eines privaten Lagerhaltungssystems zur Stabilisierung der Preise zu beurteilen?*

Wenn der Export von C-Zucker unmöglich wird, kann ein privates Lagerhaltungssystem erforderlich werden, um z. B. bei einer überdurchschnittlich guten Ernte ein Absinken des Binnenmarktpreises unter den politisch erwünschten Zielpreis zu verhindern.

4. *Wie bewerten Sie die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Ausgleichsmaßnahmen für die Zuckerrübenanbauer? Wie stellt sich dies im Zusammenhang mit der EU-Agrarreform dar, insbesondere vor dem Hintergrund der deutschen Umsetzung der GAP-Reform? Wie wären die Ausgleichsmaßnahmen für Zucker national auszugestalten?*

Zur Bewertung der Ausgleichszahlungen siehe Antwort zu Frage I.8

Es entspricht der Logik des in Deutschland beschlossenen Entkopplungsmodells, dass auch jene Direktzahlungen, die durch die Zuckermarktreform ausgelöst werden, in das Kombimodell einbezogen werden. Demzufolge müssten die Zahlungen während einer Übergangsphase ausschließlich den Inhabern der Rübenquoten vorbehalten bleiben (Werterhöhung der Zahlungsansprüche), um nach Beendigung der Übergangsphase abgeschmolzen zu werden und in die allgemeine Flächenprämie einzufließen.

Zur Begründung ist aus wissenschaftlicher Sicht auf all jene Argumente zu verweisen, die im Vorfeld des Bundestagsbeschlusses über die deutsche Ausgestaltung der Entkopplung umfangreich ausgetauscht wurden und hier nicht noch einmal wiederholt werden müssen (ISERMEYER 2002 und 2003). Es zeichnet sich ab, dass sich im Laufe der Zeit immer mehr Mitgliedstaaten der EU diesen Argumenten anschließen und auf das Regionalmodell umsteigen werden, weil sich die Aufrechterhaltung von sehr ungleichen Prämien um so schwerer rechtfertigen lässt, je länger die Entkopplung zurückliegt.

Nachdem sich Deutschland gleich zu Beginn für ein Kombimodell entschieden hat, dass im Jahr 2013 in eine regional einheitliche Prämie je Hektar mündet, wäre ein dauerhafter Sonderweg für die Zuckerzahlungen politisch nicht vermittelbar. Die Milchproduzenten, deren Milchprämie ab 2009 zugunsten der Ackerbauregionen umverteilt wird, werden darauf dringen, dass die Zuckerprämie in gleicher Weise zugunsten der Grünlandregionen umverteilt wird.

Dass auch bei Zucker eine Übergangsperiode vereinbart wird, um soziale Härten zu vermeiden, ist selbstverständlich. Wie lange die Übergangsperiode dauern soll, muss politisch entschieden werden. Sollte sich der Beschluss über die Zuckermarktreform über das Jahr 2005 hinaus verzögern, könnte sich die Periode bis 2010 (Beginn der Abschmelzung) als zu gering erweisen. Andererseits spricht einiges dafür, ab 2013 regional einheitliche Flächenprämien zu haben. Hier könnte sich eine Lösung dergestalt anbieten, dass man bei Zucker auf ein dreijähriges Abschmelzen verzichtet und die Abschmelzung in einem einzigen Schritt im Jahr 2013 vornimmt. Wenn solch ein Schritt frühzeitig beschlossen wird, können sich alle Marktteilnehmer darauf einstellen, so dass es keines „Gleitflugs“ bedarf.

5. Besteht die Möglichkeit, ein nationales Ankaufsprogramm für Rübenquoten zu installieren? Würden Sie dieses für sinnvoll erachten? Wie wäre es ggf. auszugestalten?

Der Vorschlag der EU eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ein derartiges Programm zu etablieren und hierfür eine Kofinanzierung durch die EU bereitzustellen.

Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten hiervon Gebrauch machen werden. Aus der Perspektive eines einzelnen Mitgliedstaates handelt es sich um ein wenig lukratives Geschäft, weil die angestrebte Marktentlastung der Zuckerwirtschaft der gesamten EU zugute kommt, während die Kosten zur Hälfte auf den vorpreschenden Mitgliedstaat entfallen. In dieser Situation wird „Abwarten“ zur dominanten Strategie.

Außerdem ist aus Sicht der Finanzminister einzuwenden, dass sich die Herauskaufaktion als "Fass ohne Boden" erweisen kann, wenn nämlich der Anstieg der präferenziellen Zuckerimporte trotz des abgesenkten Binnenmarktpreises nicht zum Stillstand kommt (siehe Antwort zu II.2).

6. Welche Bedeutung messen Sie der vorgesehenen grenzüberschreitenden Handelbarkeit der Quotenrechte zu?

Siehe Antworten zu Fragen I.4 und I.5

7. In welcher Art und Weise ist eine eventuelle Übertragung von Produktionsquoten über EU-Binnengrenzen hinweg politisch-administrativ zu begleiten und auszugestalten? Wie wird ein solcher innergemeinschaftlicher Transfer von den Regierungen der prinzipiell abgebenden Länder beurteilt?

Der Handel mit Produktionsquoten sollte nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage durchgeführt werden. Zu klären ist zum einen, ob die Landwirte und/oder die Zuckerfabriken als Käufer bzw. Verkäufer am Markt auftreten sollen, und zum anderen, ob Landwirte individuell aktiv werden können oder nur im Verbund mit allen anderen Lieferanten einer Fabrik. Bei diesen Fragen sind eigentumsrechtliche Vorgaben zu beachten, die sich möglicherweise zwischen den Mitgliedstaaten und zum Teil sogar innerhalb der Mitgliedstaaten unterscheiden.

Aus politökonomischer Sicht ist zu bedenken, dass Quotenpacht und Quotenkauf langfristig zu unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten der EU führen können. Wird die Arrondierung der Quote in der EU über den Verkauf von Quoten vollzogen, reduziert sich das Interesse am Erhalt einer Zuckermarktordnung auf eine geringere Zahl von Ländern, als wenn der Quotentransfer auf dem Pachtwege erfolgt.

Bezüglich der Meinung der Regierungen in jenen Mitgliedstaaten, in denen möglicherweise die Zuckerproduktion aufgegeben würde, liegen uns keine Informationen vor.

8. Wie bewerten Sie in den Vorschlag der Quotenerhöhung für Isoglukose? Wie bewerten Sie, dass die EU-Kommission in ihrem Vorschlag an dem C-Zucker-System festhalten will? Was spricht dafür, was dagegen? Wie beurteilen Sie einen möglichen Nutzen des C-Zucker-Systems für die Zuckerrübenanbauer und für die Zuckerfabriken?

Die Erhöhung der Isoglukosequote führt dazu, dass die Zuckerquote stärker gesenkt werden muss als es sonst der Fall wäre. Dies ist eine politische Entscheidung, deren Hintergründe nicht bekannt sind.

Bezüglich des C-Zuckers äußern zahlreiche Beobachter die Erwartung, dass die Europäische Union mit ihrem Einspruch gegen die WTO-Panelentscheidung keinen Erfolg haben wird. Dann stellt sich die Frage des C-Zucker-Systems nicht mehr.

9. Welche Konsequenzen wären für die geltende EU-Zuckermarktordnung im Hinblick auf ein mögliches negatives Urteil bei C-Zucker erforderlich?

Wenn der Export von C-Zucker entfällt, muss durch andere Maßnahmen dafür Sorge getragen werden, dass der Zielpreis trotz temporärer oder struktureller Überschüsse auf dem Binnenmarkt erreicht werden kann. Hierzu gibt es im Wesentlichen drei Möglichkeiten:

- (a) eine weitergehende Quotenkürzung, um die Wahrscheinlichkeit von Überschüssen zu verringern;
- (b) die Verpflichtung der Zucker erzeugenden Unternehmen, eventuelle Überschüsse auf Lager zu nehmen und ins Folgejahr vorzutragen;
- (c) die Schaffung eines inferioreren Verwertungskanal für C-Zucker im Bereich „Bioenergie“.

IV. WTO

1. Stellen Sie bitte die konkreten Anforderungen dar, die aus einem für die Europäische Union negativen Ausgang des WTO-Panels zur Zuckermarktordnung erwachsen. Müssen die Vorschläge zur Reform daraufhin angepasst werden und ggf. wie?

Einem möglichen Verbot des Re-Exports von AKP-Zucker trägt der Kommissionsvorschlag durch die Quotenkürzung hinreichend Rechnung. Eine unmittelbare Anpassung des Kommissionsvorschlags ist nicht erforderlich.

In den kommenden Jahren werden jedoch die stark ansteigenden Importe aus den LDC und die ebenfalls ansteigenden Importe vom Balkan für zusätzlichen Marktdruck in der EU sorgen. Außerdem ist damit zu rechnen, dass der nächste WTO-Abschluss die noch bestehenden Möglichkeiten zum subventionierten Export des überschüssigen Zuckers weitgehend eliminieren werden. Fasst man die Mengenwirkungen zusammen, die aus allen vier Politikänderungen resultieren (AKP-Zucker, LDC-Zucker, Balkan-Zucker, Erstattungen), so wird erkennbar, dass die von der Kommission vorgeschlagene Quotenkürzung um 16 % mittel- und langfristig bei weitem nicht ausreichen wird. Die mittel- und langfristig erforderliche Quotensenkung dürfte eher in der Größenordnung von 30 % liegen, unter Umständen sogar noch höher.

Ein mögliches Verbot des Exports von C-Zucker würde zu einer Änderung des Kommissionsvorschlags führen, da dieser bisher noch die Möglichkeit des C-Zucker-Exports vorsieht. Zu den möglichen Lösungsstrategien siehe Antwort auf Frage III.9

2. Halten sie eine Vorfestlegung auf konkrete Maßnahmen der EU-Kommission vor dem endgültigen Schiedsspruch des WTO-Panelverfahrens für richtig?

Da nach dem endgültigen Schiedsspruch nicht viel Anpassungszeit verbleibt, ist es sicher sinnvoll, dass die Beratungen über mögliche Konsequenzen schon vor dem Schiedsspruch intensiv geführt werden.

3. Welche Rolle spielt die bestehende EU-Zuckermarktordnung hinsichtlich des von allen Fraktionen geforderten erfolgreichen Abschlusses der WTO-Runde?

Für einen zügigen WTO-Abschluss ist es wichtig, dass alle Verhandlungspartner die generellen Modalitäten der Uruguay-Runde akzeptieren (Konzentration auf die drei Felder Außenschutz, Binnenstützung, Exportsubventionen) und keine neuen Felder eröffnen, in denen erst zeitraubende Beratungen über mögliche Messkonzepte abgehalten werden müssen. Die Verhandlungen können sich dann auf die konkreten Abbauraten in den drei genannten Feldern konzentrieren.

Es ist nicht erkennbar, dass die Zuckermarktordnung einem WTO-Abschluss in besonderer Weise entgegensteht:

- Auf der **Importseite** ist die Marktöffnung bereits teilweise realisiert, stärker jedenfalls als bei einigen anderen Agrarprodukten. Eine Kürzung der Zollsätze würde wahrscheinlich zur einer Absenkung des Marktpreises in der EU führen, der derzeit bei 725 EUR/t liegt. Wahrscheinlich wäre auch eine Absenkung des Interventionspreises (derzeit 632 EUR/t) erforderlich. Wie stark dieser Preis gesenkt werden müsste, hängt vom Ausgang der Verhandlungen ab. Prinzipielle Probleme sind hier nicht zu erkennen.
- Auf der **Exportseite** gibt es bei Zucker Exporterstattungen, die zum Teil vom Steuerzahler (Re-Export des AKP-Zuckeräquivalents) und zum Teil durch die Zuckerwirtschaft finanziert werden. Hier gilt für die Zuckerwirtschaft genauso wie für andere Branchen der europäischen Agrarwirtschaft, dass man sich auf eine schrittweise Abschaffung der Exporterstattungen einstellen muss. Dem trägt die vorgesehene Quotenkürzung bei Zucker bereits teilweise Rechnung, möglicherweise werden nach einigen Jahren aber noch weitere Kürzungen fällig.
- Für die **Binnenstützung** gilt, dass die Direktzahlungen vollkommen entkoppelt sind. Hier sind ebenfalls keine grundsätzlichen Probleme erkennbar.

Auch wenn es vielleicht überrascht klingen mag: **Für die Zuckerwirtschaft** bedeutet die laufende WTO-Runde inzwischen **cher eine Chance als eine Bedrohung**. Das bisher festgefügte System der Zuckerpolitik ist durch die jüngsten politischen Ereignisse (AKP-Panel, C-Panel, EBA, Balkan, Isoglukose, Mercosur, ...) regelrecht „sturmreif geschossen“. Mit den bereits gefassten Beschlüssen wurde ein weitreichender **Erosionsprozess** für die europäische Zuckerwirtschaft auf den Weg gebracht:

- AKP-Panel und C-Zucker-Panel werden voraussichtlich dazu führen, dass die EU-Produktion deutlich zurückgefahren werden muss.
- Das EBA-Abkommen und das Balkan-Abkommen werden im Laufe der Jahre zu einem erheblichen Anstieg der Zuckerimporte in die EU führen.
- Jene AKP-Länder, die nicht durch das EBA-Abkommen begünstigt sind, werden ebenfalls steigende Importquoten verlangen.
- Die EU wird sich auch künftig gezwungen sehen, in Verhandlungen mit internationalen Handelspartnern (z. B. Mercosur) bzw. anderen Interessengruppen (z. B. Isoglukose) hier und da weitere Zugeständnisse zu machen.
- Die „normalen“ WTO-Verhandlungen führen, sofern kein Sonderstatus für Zucker erwirkt wird, zum Wegfall der Exporterstattungen und zu einer weiteren Öffnung des Importfens-ters.

- Diese Ereignisse mögen bei singulärer Betrachtung jeweils verkraftbar erscheinen, doch führen sie in der Summe dazu, dass innerhalb eines Jahrzehnts die Zuckerrübenproduktion in der EU um ca. 50 % reduziert werden muss.
- Eine Arrondierung des Zuckerrübenanbaues auf wenige Anbaugebiete in wenigen Mitgliedstaaten der EU wird somit unausweichlich.
- Das führt im weiteren Verlauf dazu, dass die politische Unterstützung für die EU-Zuckermarktordnung auf EU-Ebene abbröckelt. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wird es keine Zuckerproduzenten mehr geben, so dass hier die Argumente der Zuckerverbraucher überwiegen. Außerdem wird auch von Seiten der europäischen Landwirte immer stärker kritisiert werden, dass der Großteil der Stützung Nicht-Europäern zugute kommt.

Am Ende dieser Wirkungskette steht dann – nach vielleicht einem weiteren Jahrzehnt – das endgültige Aus der Zuckermarktordnung, und damit wahrscheinlich auch **das endgültige Aus für den Zuckerrübenanbau in Europa** (siehe hierzu auch die Antwort zu V.2).

Diese Perspektive ist für jene **LDC- und AKP-Länder**, die bisher über einen Präferenzzugang in die EU verfügten, nur in den ersten Jahren erfreulich. Sobald der Erosionsprozess dazu führt, dass die EU-Zuckermarktordnung kippt und der Zuckerpreis in der EU auf das Weltmarktniveau sinkt, verlieren diese Länder ihre Deviseneinnahmen aus dem Europa-Geschäft. Hinzu kommt, dass viele der Länder dann feststellen werden, dass sie zwischenzeitlich einen Wirtschaftszweig aufgebaut haben, der zu Weltmarktkonditionen nicht wettbewerbsfähig ist. Ursache hierfür ist die hohe Angebotselastizität in Brasilien (siehe Antwort zu II.1).

Die Perspektive einer kollabierenden Zuckermarktordnung ist wahrscheinlich auch für die **Zuckerwirtschaft in den USA** wenig attraktiv. Auch dieser Sektor ist hochgradig vom Außenschutz abhängig; ihm würde bei einem Fall der EU-Zuckerwirtschaft der wichtigste Bündnispartner abhanden kommen.

Was kann die EU in dieser Situation tun?

Das Kalkül der EU-Kommission, den Erosionsprozess durch eine Senkung des Binnenmarktpreises auf 421 EUR/t zum Stillstand bringen zu können, wird wahrscheinlich nicht aufgehen (siehe Antwort zu II.2). In eine Neuverhandlung des EBA-Abkommens einzusteigen dürfte der EU-Kommission schwer fallen, nachdem sie das Abkommen gegenüber der weltweiten Öffentlichkeit hoch gepriesen hat. Bilaterale Selbstbeschränkungsabkommen mit einzelnen Ländern bringen wenig, da zu erwarten ist, dass jede geschaffene Lücke sofort von einem anderen Anbieter genutzt wird.

Vor diesem Hintergrund bietet wahrscheinlich **ein neuer WTO-Abschluss** am ehesten die Chance, den geschilderten Erosionsprozess aufzuhalten. Dazu müsste der Weltzuckermarkt mittels einer multilateralen Quotierung (Tariff Rate Quotas) umfassend und allseits verbindlich reguliert werden. Die Entwicklungsländer werden dem allerdings nur zustimmen, wenn ihnen wesentlich größere Exportmöglichkeiten in die EU zugestanden werden als das bisher der Fall ist.

V. Status quo

1. *Was kostet die Aufrechterhaltung der geltenden, hoch protegierten Zuckermarktordnung für die öffentlichen und privaten Haushalte in der Europäischen Union und in Deutschland? Wie beurteilen sie dies, auch im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen?*

Die Kosten für die Zuckermarktordnung der EU ohne Reform basieren hauptsächlich auf den Erstattungen für den Export einer den AKP-Importen adäquaten Menge. Sie sind abhängig von den Weltmarktpreisen, da die Exporterstattungen die Differenz zwischen EU-Preis und Weltmarktpreis abdecken. Die Haushaltsnettokosten beliefen sich in den Jahren 1998 bis 2000 auf durchschnittlich 820 Mio. € (Rechnungshof der EG). Sie dürften auch heute auf diesem Niveau liegen.

Für die nationalen Haushalte fallen lediglich Kosten zur Verwaltung der Marktordnung an, die jedoch (zum Teil?) durch die von der Zuckerwirtschaft aufgebrauchten Produktionsabgaben finanziert werden.

Die Belastung der privaten Haushalte wird allgemein errechnet aus dem Verbrauch multipliziert mit der Differenz aus EU-Preis und Weltmarktpreis. Der Rechnungshof der EG hat diese Kosten für die EU im Jahr 2000 auf ca. 6,5 Mrd. € beziffert, weist aber darauf hin, dass der Weltmarktpreis nicht wirklich als objektiver Faktor betrachtet werden kann. Das Problem besteht darin, abzuschätzen, wie hoch der Weltmarktpreis bei vollständiger Liberalisierung des Weltmarktes sein würde. Insofern ist diese Zahl nur als Größenordnung zu verstehen. Nach diesen Berechnungen würde auf die deutschen Verbraucher ein Betrag von ca. 1,5 Mrd. € entfallen.

2. *Wie ist die unveränderte Fortführung der EU-Zuckermarktordnung vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels in der europäischen Agrarpolitik mit einer Entkoppelung der Prämien von der Produktionsmenge zu bewerten?*

Der Paradigmenwechsel lässt sich folgendermaßen charakterisieren:

- (1) Die europäische Agrarwirtschaft wird durch Senkung der Stützpreise schrittweise an den globalen Wettbewerb herangeführt mit dem Ziel, sich dort (vor allem bei der Versorgung des EU-Marktes) letztlich durch eigene Wettbewerbskraft behaupten zu können.
- (2) Der Staat zieht sich aus der Beeinflussung der Märkte zurück und entkoppelt alle Transferzahlungen von der Produktion, damit sich die Landwirte mit ihren Produktionsentscheidungen primär an Marktsignalen orientieren können.
- (3) Staatliche Zahlungen werden stärker an die Erfüllung öffentlicher Leistungen der Landwirtschaft gekoppelt, so dass der Aspekt der Einkommensstützung schrittweise in den Hintergrund tritt.

Es steht außer Zweifel, dass der von der EU-Kommission vorgelegte Reformvorschlag für die Zuckermarktordnung insoweit **konsequent** ist, als die Kernelemente der „neuen Agrarpolitik“ (Stützpreissenkungen; entkoppelte Transferzahlungen) auf den Zuckerbereich übertragen werden.

Konsequenz ist jedoch kein Selbstzweck und auch kein geeignetes Kriterium zur Bewertung einer Politik.

Für die **Bewertung** der Politik ist es **wichtig, die Folgen der Politik abzuschätzen**, und zwar nicht nur die kurzfristigen, sondern möglichst auch die langfristigen Folgen. In dieser Hinsicht **führt die „neue Agrarpolitik“ bei Zucker zu einem ganz anderen Endergebnis als bei den meisten anderen Agrarprodukten**. Das muss im Folgenden kurz erläutert werden:

- Die derzeitigen Reformschritte stellen nicht das Ende der Reformen der EU-Agrarpolitik dar. Es entspricht dem oben skizzierten Paradigma, dass die weiteren Reformschritte auf eine Annäherung der Stützpreise an das Weltmarktniveau hinauslaufen, so dass eine schrittweise Senkung der Zollsätze erfolgen kann.
- Die meisten Produktionszweige der deutschen Landwirtschaft haben eine gute Chance, auch in solch einem liberalisierten Umfeld langfristig wettbewerbsfähig zu agieren. Das gilt selbst für die Problembranchen Milch und Rindfleisch, wobei hier allerdings ein gewisser Rückgang des Selbstversorgungsgrades wahrscheinlich ist.
- Vor diesem Hintergrund ist der oben skizzierte Paradigmenwechsel bei diesen Produktionszweigen sinnvoll, weil er den Strukturwandel vorantreibt und die Landwirtschaft gleichermaßen zwingt und befähigt, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Wenn sich die Liberalisierung im Agrarbereich „auf breiter Front“ langfristig nicht verhindern lässt, ist die **Strategie „fit werden für den Weltmarkt“** für die meisten Produktionszweige der deutschen Landwirtschaft die einzige Möglichkeit, die eigene Existenz langfristig zu sichern.
- Bei Zucker führt diese Strategie aber wahrscheinlich ins „Nichts“, was letztlich darauf zurückzuführen ist, dass (a) die Welt nur relativ wenig Süße benötigt, d. h. in einem Freihandelsszenario nur wenige Produktionsstandorte zur Deckung des Weltbedarfs erforderlich sind, und (b) die Süße durch so unterschiedliche Pflanzen wie Zuckerrüben, Zuckerrohr und Mais erzeugt werden kann, die sich in ihren Produktionskosten deutlich unterscheiden. Konkret:
 - + Brasilien kann Zucker zu Produktionskosten erzeugen, die nur halb so hoch sind wie in der EU (bezüglich der Belastbarkeit der Kostenangaben siehe Antwort zu II.2).
 - + Brasilien kann seine Zuckererzeugung zu fast konstanten Grenzkosten verdreifachen oder vervierfachen, indem (a) das derzeit für Kraftstofferzeugung verwendete Zuckerrohr in die Zuckerproduktion geleitet wird und die Autos dort wieder mit rein fossilen Kraftstoffen fahren und (b) die Zuckerrohrfläche verdoppelt wird, was in den Zuckerrohrgebieten noch leicht möglich erscheint und kein Ausweichen auf weit entlegene Inlandsstandorte erfordert. Auf diese Weise könnte Brasilien die gesamte Zuckerrübenproduktion der Welt (Schwerpunkte sind EU, USA, Ukraine, Russland) durch brasilianischen Rohrzucker ersetzen.

Mit anderen Worten: **Freihandel bei Zucker bedeutet das Ende der Zuckerrübe, die Strategie „fit für den Weltmarkt“ funktioniert hier nicht.**

Welche Schlussfolgerungen die Politiker hieraus ziehen, ist in der bisherigen Diskussion über die Zuckermarktordnung noch nicht deutlich geworden. Die Wissenschaft kann der Politik diese Aufgabe nicht abnehmen, sondern nur auf die jeweiligen Konsequenzen hinweisen.

Die Politik sollte, bevor sie konkrete Reformmaßnahmen beschließt, zunächst einmal eine **Grundsatzentscheidung über das langfristige politische Ziel** treffen. Nach den bisherigen Ausführungen gibt es hier wohl nur zwei Alternativen, und je nachdem, welche Alternative gewählt wird, sind unterschiedliche Maßnahmen zu empfehlen.

- **Alternative 1:** Die Politik entschließt sich dazu, langfristig auch bei Zucker die allgemein anerkannten Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zum Tragen kommen zu lassen,

und hält deshalb ein gesondertes „zuckerpolitisches Ziel“ für die EU nicht für gerechtfertigt.

Bei diesem Ziel wäre es konsequent, eine Strategie der **kontrollierten Abwicklung der europäischen Zuckerwirtschaft** zu entwickeln und umzusetzen. Unter diesem Aspekt müsste die vorgeschlagene Zuckermarktordnung sicher noch einmal gründlich überdacht und gegebenenfalls ganz anders ausgerichtet werden. Außerdem wäre es für die Planungen aller Beteiligten wichtig, dass die Politik das **Ausstiegsziel klar benennt** und keine unerfüllbaren Hoffnungen im Raum stehen lässt.

Alternative 2: Die Politik entschließt sich dazu, eine weitgehende Selbstversorgung mit Zucker zu einem eigenständigen politischen Ziel der EU zu erheben.

Bei diesem Ziel wäre es konsequent, die politische Kraft zunächst vorrangig in die **Aushandlung einer multilateralen Mengenregulierung auf WTO-Ebene** zu stecken. Die Chancen, dieses Ziel zu erreichen, stehen nicht schlecht, weil mit den USA und vielen Entwicklungsländern wichtige **Bündnispartner** mit ins Boot geholt werden können. Aller Voraussicht nach wird es dazu aber erforderlich sein, den Entwicklungsländern wesentlich größere Importmengen zuzugestehen als das bisher der Fall ist. Das wiederum erfordert längerfristig eine deutlich **stärkere Reduzierung der EU-Quote**, als dies im bisherigen Reformvorschlag der EU vorgesehen ist. Demgegenüber könnte **auf die Preissenkungen zunächst verzichtet** werden, denn dem Argument, man müsse den wirtschaftlichen Anreiz zur fortwährenden Steigerung der LDC-Exporte in die EU reduzieren, wird ja mit einer Einigung auf eine multilaterale Mengenregulierung die Grundlage entzogen.

Längerfristig wird eine **Preissenkung** aber auch bei dieser Alternative **sinnvoll** sein. Die deutsche Zuckerbranche kann sich als dynamischer, innovativer Wirtschaftszweig auf Dauer nur dann entwickeln, wenn sie zwar einerseits vor dem unmittelbaren Wettbewerb mit dem Zuckerrohr geschützt ist, andererseits im Rahmen dieses „Grundschatzes“ aber möglichst nah an den Märkten agieren kann und möglichst gering durch politisch überhöhte Rübenpreise belastet wird. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Arrondierung der Zuckerwirtschaft auf wenige Standorte der EU längerfristig unumgänglich, um die Wettbewerbsfähigkeit der verbleibenden Unternehmen zu verbessern.

Kurzfristig muss jedoch bei der Alternative 2 höchste Priorität auf das Schmieden einer politischen **Allianz mit den LDC** (und möglicherweise den USA) gelegt werden, denn wenn dies nicht gelingt, steht die Existenz der gesamten europäischen Zuckerwirtschaft auf dem Spiel. Ob für das Schmieden der Allianz das voreilige Absenken des EU-Binnenmarktpreises sinnvoll ist, sollte unter dem Aspekt der Verhandlungsführung noch einmal sorgfältig durchdacht werden. Für die einstweilige Beibehaltung hoher Preise spricht, dass die EU den LDC möglicherweise bei den **Mengen** größere Zugeständnisse abhandeln kann, wenn sie ihnen bei den **Preisen** günstigere Konditionen anbietet. So könnte sie z. B. anbieten, die jetzt erwogenen Preissenkungen auf der Zeitachse um einige Jahre nach hinten zu schieben und dann in einem längeren Gleitflug vorzunehmen.

Fazit: Der Reformvorschlag der EU-Kommission ist zwar im Sinne des agrarpolitischen Paradigmenwechsels konsequent. Er ist aber nicht überzeugend, denn er gibt eine Richtung vor („fit für den Weltmarkt“), die bei Zucker – anders als bei den meisten anderen Agrarprodukten – nicht bis zum Ende durchzuhalten sein wird. Die Politik sollte daher zunächst entscheiden, ob sie in der EU überhaupt ein eigenständiges zuckerpolitisches Ziel verfolgen will oder nicht, und sie sollte dann einen Reformvorschlag einfordern, der konsequent auf das politische Ziel ausgerichtet ist.

VI. Bioethanolmarkt

Die Ökonomik nachwachsender Rohstoffe kann in der FAL aufgrund von Stellenstreichungen nicht bearbeitet werden. In den agrarökonomischen Instituten der deutschen Universitäten erfolgt ebenfalls keine kontinuierliche Bearbeitung dieses Forschungsfeldes.

Dies ist ein merkwürdiger Befund, wenn man bedenkt,

- dass die deutschen Steuerzahler Jahr für Jahr viele Millionen Euro zur Förderung der nachwachsenden Rohstoffe aufwenden müssen und bezweifelt werden kann, dass dies gegenwärtig in optimaler Form geschieht,
- dass noch niemand systematisch untersucht hat, ob Deutschland bei fortschreitender Liberalisierung überhaupt Standortvorteile bei Energiepflanzen hat (im Vergleich zu anderen Erdteilen) oder sich vielleicht besser auf die Erzeugung von Nahrungsmitteln spezialisieren sollte.

Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten für die Verwendung von Zucker im Nicht-Nahrungsmittelbereich, insbesondere für Bioethanol, mit und ohne staatlicher Förderung?

1. *Halten Sie einen außenzollgeschützten EU-Markt für Bioethanol für sinnvoll und machbar, auch unter dem Gesichtspunkt der notwendigen WTO-Konformität?*
2. *Kann der verstärkte Aufbau eines Marktes für Bioethanol eine alternative Wertschöpfung für Zucker darstellen und stünde dies im Konflikt mit den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung?*
3. *Wie hoch schätzen Sie das Marktpotential für Bioethanol in Deutschland und der Europäischen Union ein und welchen Anbauäquivalenten für Zuckerrüben entspräche dieses?*
4. *Welche Auswirkungen hätte ein Szenario, das eine jeweils regionale Verwertung von Zuckerüberschüssen in Form von Bioethanol oder Vergleichbarem vorsieht, auf den Weltmarktpreis und die Situation in Europa?*
5. *Wie stufen Sie die Umsetzungsmöglichkeit eines solchen langfristigen Szenarios ein?*



Die Reform der Zuckermarktordnung aus entwicklungspolitischer Sicht

Beitrag zur Anhörung des Bundestagsausschusses Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft am 8.11.2004

Die Zuckermarktordnung muss reformiert werden, da sie sich aus handels- und entwicklungspolitischer Sicht nicht bewährt hat. Für die Entwicklungsländer lassen sich mehrere prioritäre Ziele und Forderungen feststellen. Die von EU-Agrarkommissar Fischler gemachten Reformvorschläge sind mit diesen allerdings nicht vereinbar.

Die Zuckermarktordnung (ZMO) muss reformiert werden. Sie hat sich aus handels- und entwicklungspolitischer Sicht nicht bewährt:

Das Hauptproblem sind die subventionierten Exporte in Höhe von über 4 Mio. t (2000/01). Sie verdrängen wettbewerbsfähige Konkurrenten von Drittländern und senken die Weltmarktpreise. Die Zuckerpräferenzen unter dem AKP-Zuckerprotokoll (Anhang V zum Cotonou Vertrag) sind ungleich verteilt, die falschen Länder profitieren überproportional und sie haben ineffiziente Strukturen in den meisten AKP-Ländern geschaffen. Den LDC, vor allem im östlichen und südlichen Afrika, die große Potentiale und natürliche Vorteile für Zuckerrohr haben, ist Marktzugang zur EU bisher weitgehend verwehrt geblieben, und sie sind durch das Exportdumping der EU gleichzeitig bei ihren Drittlandsexporten geschädigt worden. Die z.T. menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen und nicht-nachhaltigen Praktiken der Landnahme und Wassernutzung/-verschmutzung durch Plantagen und Fabriken in vielen Entwicklungsländern müssen abgeschafft werden (Standardfrage).

Daraus ergeben sich aus entwicklungspolitischer Sicht die folgenden prioritären Ziele für eine Reform der ZMO:

1. Einstellen aller Exporte durch Aufgabe aller direkten oder indirekten Subventionsmechanismen zugunsten von Zuckerexporten,
2. Grundlegende Reform der Handelspräferenzen und länderspezifische Aktionspläne zur Kompensation, Umstrukturierung und Diversifizierung der Zuckerwirtschaft in den einzelnen AKP-Ländern,

3. Unterstützung der LDC beim Ausbau ihrer Kapazitäten zur Wahrnehmung der zugesicherten Zugänge zum EU-Markt unter EBA,
4. Alle Instrumente nutzen, um sektorspezifisch bei Sozial- und Umweltbedingungen Fortschritte zu erzielen. Übersetzt in konkrete politische Forderungen an eine Reform der ZMO heißt das:

Zu 1.) Zuckerexport

Die Produktion von raffinierten Zucker in der EU muss in absehbarer Zeit auf rd. 90 % des Selbstverbrauchs in der EU reduziert werden. Der WTO-Panelbeschluss zum Zuckerexport unterwirft zu Recht den C-Rübenexport und Reexport von AKP-Zucker der WTO-Exportdisziplin und macht dadurch beide in Zukunft unmöglich. Der verbleibende subventionierte B-Rübenexport sind zwar gerade noch im Limit der jetzigen WTO-Obergrenzen; sie unterliegen aber mittelfristig der Verpflichtung des WTO-Rahmenabkommens vom Juli 2004, so dass sie völlig abgeschafft werden müssen.

Diese Empfehlung ist mit der des WTO-Panels zum AKP-Zucker identisch: „Die Produktion von Zucker in der EU ist mit dem Verbrauch in Einklang zu bringen und gleichzeitig sind die internationalen Verpflichtungen im Hinblick auf die Importe und die Commitments gegenüber den Entwicklungsländern zu berücksichtigen.“

Zu 2.) Handelspräferenzen

Die Speziellen Zuckerpräferenzen (SZP) sollen – wie vorgesehen – mit ihrem Auslaufen 2006 nicht verlängert werden. Das AKP-Zuckerprotokoll muss umgehend nach Artikel 10 des ZP widerrufen werden, um gemäß der Bestimmung innerhalb einer 2-Jahresfrist neu verhandelt werden zu können. Die in Kapitel 2 / Annex V des Cotonou-Vertrags garantierte „unbegrenzte Laufzeit“ des ZP kann unter Berufung auf Kapitel 2 / Annex V relativiert werden, wonach es heißt: „Sollte der Cotonou Vertrag wirkungslos werden, sollen die Vertragsparteien auch entsprechende Vorkehrungen treffen um das SP anzupassen, damit es weiter existieren

kann“. Artikel 36 des Cotonou -Vertrags bestimmt ebenfalls, dass „die Warenprotokolle überarbeitet werden müssen, um mit den neuen Handelsvereinbarungen – besonders im Blick auf die WTO-Regeln – kompatibel zu werden“. Beide Artikel sollten hinreichende juristische Grundlage für eine Revision des ZP geben. Verhandlungen mit den betroffenen Ländern sollen aufgenommen werden, um das SP von einem Handelspräferenzvertrag zu einem Partnerschaftsvertrag bei Zucker zu überführen und damit an die geänderten Rahmenbedingungen bei WTO (Auslaufen des Waiver, Zuckerpanelbeschluss) und bei Cotonou (Überführung in EPA) anzupassen. Ziel der Verhandlungen muss sein, die Produktion von reduzierten und umverteilten Zuckerquoten international wettbewerbsfähiger zu machen und die am stärksten betroffenen Länder, die es nötig haben, durch kombinierte Maßnahmen zu kompensieren bzw. ihnen bei der Diversifizierung zu helfen. Diese Aktionsprogramme wären einzubeziehen in die Verhandlungen, die die EU mit den AKP zur Vorbereitung auf die EPAs führt. Unter EPA werden auch alle nicht-LDC AKP-Staaten mehr oder weniger freien Marktzugang für Zucker zur EU haben, gleichgestellt mit den LDC unter EBA. Spätestens zu diesem Zeitpunkt muss die ZMO ihren zweiten wesentlichen Reformschritt eingeleitet haben und muss der Preis eine Steuerungsfunktion übernehmen; Mengenregelungen wären dann nicht mehr zu halten.

Zu 3.) LDC-Länder

Den LDC-Ländern, die erwiesen gute Voraussetzungen für den Rohrzuckeranbau haben (z.B. Mosambik, Sambia, Madagaskar, Tansania, Uganda, Kenia, Malawi, Sudan, Äthiopien), soll ab 2006 für eine Übergangszeit Zollpräferenzen und Unterstützung für den Ausbau einer effizienten und sozial sowie ökologisch nachhaltigen Zuckerwirtschaft angeboten werden, bevor sie durch (einen verschobenen Termin für die volle Inkraftsetzung von) EPA völlig freien Marktzugang erhalten. Da sie auch fast alle AKP-Staaten sind, überlappt dann EBA sowieso mit den Freihandelserfordernissen von EPAs. Die



Übergangszeit mit Zollpräferenzen und einem noch hohen EU-Zuckerpreis ist nötig, um der Infant-Zuckerwirtschaft dieser Länder einen Vorsprung zu gewähren und gleichzeitig die Vorteile der bevorzugten Marktzugangs zu Anreizen zu machen, um von Anfang an die neue Branche an vernünftige Standards heranzuführen.

Dabei soll schon von Anfang an Chancengleichheit bei der Importquotenverteilung gelten und nicht nur erst ab 2009 (wie EBA oder der LDC-Vorschlag vorsieht); das bedeutet, dass nicht nur die LDC Marktzugang erhalten, die schon bisher unter SZP und SP Quoten hatten und dass keine Aufrechnung mit den weggefallenen SZP geschieht. Für die EPA, in die auch zuckerproduzierende LDCs eingebunden sind, muss für eine Übergangsperiode (von voraussichtlich bis 2013) Zucker aus der Freihandelsregelung herausgenommen werden. Das könnte bei den Ländern zu Schwierigkeiten mit dem WTO-Artikel XXIV führen, wo Zucker einen großen Anteil des externen Handels mit der EU ausmacht, was bei den bisher quotenmäßig vernachlässigten LDC kaum der Fall sein dürfte. Außerdem unterläge eine solche WTO-Inkompatibilität nur der Herausforderung durch eine Klage, die unwahrscheinlich ist, wenn es sich um eine vorbestimmte Übergangszeit handelt.

Zu 4: Standards

Die Handelspräferenzen an einzelne LDC werden vergeben nach wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Kriterien ihrer Erschließungs- und Ausbaupläne für eine expandierende Zuckerwirtschaft. Gleichzeitig setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass bei der ISO (International Sugar Organisation), ILO, WTO und FAO soziale und ökologische Mindestkriterien im Zuckersktor definiert werden, die die Nachhaltigkeit in der gesamten internationalen Zuckerwirtschaft verbessern. Sektorspezifische Mindeststandards bei Zucker sollen auch in allen bilateralen Handelsverträgen der EU Eingang finden, wie z.B. mit Mercosur, EPAs, usw. Kredit- und Bürgschaftsgewährung im Zuckerbereich durch die bundesdeutsche Wirtschaftsförderung und Entwicklungshilfe darf nur unter Prüfung und Überwachung von Mindestkriterien erfolgen. Um die Einhaltung von Sozial- und

Umweltstandards zu beobachten, soll es einen Beschwerdemechanismus für Organisationen der Zivilgesellschaft geben.

Weitere Voraussetzungen

Diese handels- und entwicklungspolitischen Leitplanken einer Reform stellen einen ersten Schritt zu einer späteren weiteren grundlegenden Reform dar. Mit der Beendigung der Laufzeit der Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarreform im Jahre 2013 wird sich auch die ZMO einem weiteren Reformschritt im Einklang mit der restlichen EU-Agrarpolitik unterziehen müssen.

Ein anderes einschneidendes Datum ist 2009, wenn der WTO-Waiver für Cotonou ausläuft, die EPAs in Kraft treten sollen und unter EBA die LDC zoll- und quotenfreien Marktzugang erhalten. Bis dahin muss der erste ZMO-Reformschritt seine Bewährungsprobe bestanden haben um als vorteilhafter Übergangsschritt von allen Parteien bis 2013 als Ersatz für Freihandel akzeptiert zu werden.

Dieser erste handels-/entwicklungspolitische Reformschritt zur Anpassung der LDC und AKP-Staaten an mehr Freihandel dient auch der EU-Landwirtschaft und Zuckerwirtschaft zum Gleitflug in Richtung Marktwirtschaft und freierer internationaler Handel. Das ist gewährleistet vor allem durch nur gemäßigte Preis- und Zolssenkungen im ersten Schritt (aber starke Mengenreduzierung). Die vorgeschlagene Mengenanpassung stellt schon für die europäischen Zuckerbauern und -wirtschaft eine große Einbuße dar und stellt sie vor eine harte Belastungsprobe. Die Freigabe der Drittlandsmärkte für die konkurrenzfähigen Zuckerexporteure dürfte auch die Zuckerfreihändler befriedigen, jedenfalls für eine Übergangszeit. Der EU-Rückzug von den Exportmärkten kompensiert sie für einen nicht erfolgten Marktzugang zur EU. Dass dies so ist lässt sich schon aus der Tatsache ableiten, dass ihre WTO-Zuckerklage nur gegen die Zuckerexporte der EU gerichtet war, nicht gegen den geschlossenen Marktzugang.

Die Mittel, die nötig sind, um die Anpassungsschritte bei AKP- und LDC-Ländern zu ermöglichen, müssen die umgewidmeten Exportfördermittel für den bisherigen Reexport des AKP-Zuckers in ihrer vollen bisherigen Höhe sein.

Zu den Kommissionsvorschlägen

Die Reformvorschläge von EU-Agrarkommissar Fischler sind weder mit den hier geäußerten Vorstellungen noch mit den handels- und entwicklungspolitischen Herausforderungen kompatibel:

- Die vorgeschlagene Quotensenkung um 2,8 Mio. t reicht bei weitem nicht. Sie befriedigen lediglich den Schiedsspruch des WTO-Zuckerpanels, der auf der Grundlage der Exportzahlen von 2000/2001 die illegale Überziehung von Zuckerexport auf genau diese Menge beziffert. Die Mengenkürzung spekuliert darauf, dass bei der Doha-Runde Zucker als „sensibles Produkt“ der EU aus allen weiteren Verpflichtungen herausgenommen werden kann. Das wäre aber völlig unangemessen und nicht akzeptierbar.
- Die Nicht-Änderung der C-Zuckerbestimmungen bei gleichzeitiger EU-weiten Handelbarkeit von Quoten wird dazu führen, dass trotz der Preissenkungen noch erhebliche C-Zuckermengen bei den besten Standorten anfallen werden und auf die Weltmärkte drängen.
- Die vorgeschlagene erhebliche Preissenkung von Zucker in der EU von 632 /t auf 421 /t fällt an, bevor die EU mit den AKP-Ländern und LDC-Ländern Aktionsprogramme des Übergangs verhandeln kann und die Anpassungen im Geleitschutz von noch-attraktiven EU-Zuckerpreisen umgesetzt werden können.
- Die bisherigen Exportsubventionen für AKP-Zucker sind nicht für die Finanzierung von Übergangsregelungen in den AKP- und LDC-Ländern eingeplant.
- Da der Fischler-Vorschlag an EPA und EBA keine Änderung vorsieht, werden sie ab 2009 unverändert eintreten. Die LDC werden von Anfang an nur gegenüber den konkurrenzfähigen Schwellenländern den Vorsprung der Zollfreiheit von den MFN-Zöllen der EU haben. Das wird im Übergang nicht ausreichen, um die eigene Wettbewerbsfähigkeit unter vernünftigen Sozial- und Umweltstandards aufzubauen.

Rudolf Buntzel-Cano

Der Autor ist Mitarbeiter des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) und Koordinator der AG Landwirtschaft des Forums Umwelt und Entwicklung.

Fairer Handel nur durch Wandel!

Im aktuellen Streit um eine Reform der europäischen Zuckermarktordnung geht es um mehr als nur um Zucker: Es geht um den Einstieg in den Ausstieg aus dem Agrardumping der Industrieländer, das Millionen Menschen in Hunger und Armut leben lässt.

Momentan beruht die EU-Zuckermarktordnung (ZMO) auf Preisgarantien, die dreifach über dem Weltmarktpreis liegen, Produktionsquoten, die deutlich über dem Selbstversorgungsgrad der EU liegen und Importzöllen, die sich auf über 300 Prozent belaufen. Die Überschüsse werden mit Hilfe von Exportsubventionen zu Dumpingpreisen auf dem Weltmarkt verkauft. Die Kosten für die Subventionierung der EU-Zuckerproduktion tragen die Verbraucher mit jährlich 6,5 Milliarden Euro. Gleichzeitig werden einigen Entwicklungsländern geringe Importpräferenzen gewährt. Da die EU aber bereits selbst über Bedarf produziert, werden diese Einfuhren ebenfalls wieder als Dumpingzucker auf den Weltmarkt geworfen. Die 800 bis 900 Millionen Euro für den Reexport des Präferenzzuckers der Entwicklungsländer werden vom Steuerzahler über den EU-Haushalt finanziert.

Ein Großteil dieser Zuckerexportsubventionen wurde vom Schiedsgericht der WTO im September als unzulässig verurteilt. Auf der politischen Ebene hatte man sich zuvor im so genannten „Juli-Paket“ mit einer noch auszuhandelnden Frist auf die generelle Abschaffung von Agrarexportsubventionen geeinigt. Bereits im Vorfeld dieser Entscheidungen legte die EU-Kommission Reformvorschläge für den Zuckersektor auf den Tisch. Danach sollen die Produktionsquoten um 2,8 Mio. Tonnen und der Garantiepreis um ein Drittel gesenkt werden.

Obwohl die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Kürzungen noch nicht einmal ausreichen, um die eigenen Exportüberschüsse (ca. 5 Mio. Tonnen) vollständig zu beseitigen, läuft die Agrarlobby Sturm gegen die Reformvorschläge. In ganzseitigen Zeitungsanzeigen wird die Existenzfrage gestellt und Zuckerrübenanbau zur deutschen Innovation (!) erklärt, für die es sich zu kämpfen lohne.

Überraschenderweise hält sich auch die Begeisterung in der entwicklungspolitischen Szene für eine grundlegende

Reform der ZMO in Grenzen. So haben sich elf renommierte entwicklungs- und umweltpolitische Organisationen von Misereor bis zum BUND für die prinzipielle Beibehaltung des Quoten- und Preisgarantiesystems (bei Kürzung der Produktionsmengen auf 90 Prozent der EU-Selbstversorgung) bis mindestens 2019 ausgesprochen. Dadurch sollen die bisher begünstigten Entwicklungsländer geschützt werden, die ansonsten vor allem gegenüber Zucker-Weltmarktführer Brasilien nicht wettbewerbsfähig seien. Eine Ausweitung der brasilianischen Zuckerproduktion sei auch deshalb nicht gut, weil dort Umwelt- und Sozialstandards missachtet würden. Letzteres wird auch von der europäischen Zuckerlobby gerne angeführt, um die günstigeren Produktionskosten in Brasilien zu erklären. Deshalb verdienen diese Argumente eine besondere Betrachtung.

Entwicklungspolitische Maßnahme?

Das Zuckerprotokoll begünstigt nur einen kleinen Teil von Entwicklungsländern, während es einem größeren Teil Schaden zufügt. Der Weltmarktpreis ist durch die EU-Dumpingexporte um gut 20 Prozent gedrückt, wodurch Brasilien jährlich 500 Mio. US-Dollar, Thailand 151 Mio. US-Dollar, Südafrika und Indien jeweils 60 Mio. US-Dollar verloren gehen. Die angeblich großzügigen Präferenzzugänge für die 50 ärmsten Länder der Erde (LDC) liegen bei einem Prozent des EU-Verbrauchs. Durch geringen oder keinen Marktzugang gehen Ländern wie Mosambik 38 Millionen US-Dollar und Äthiopien und Malawi jeweils 32 Mio. US-Dollar pro Jahr verloren.

Von den 1,6 Millionen Tonnen Zucker, die die ehemaligen AKP-Kolonien in die EU einführen dürfen, entfällt der Löwenanteil auf wenige vergleichsweise wohlhabende Entwicklungsländer. Mauritius alleine hält fast 40 Prozent der Präferenzquoten und das Geld fließt in die Kassen von vier bis fünf Familien, die die gesamte Zuckerindustrie besitzen. Die Quotenadministration fördert Korruption und führt ähnlich wie in der EU zu oligopolistischen oder gar monopolistischen Strukturen, mit der Folge, dass hohe Quotenrenten eher abgeschöpft als zur weiteren Produktivitätsentwicklung genutzt werden. Die Klage der AKP-

Länder, dass sie nach einer Garantiepreisreduzierung der EU nicht mehr kostendeckend arbeiten können, ist die Konsequenz aus verpasster Produktivitätsentwicklung und verminderter Wettbewerbsfähigkeit. Durch Fehlallokation knapper Produktionsfaktoren und Kapitalbindung wurde auf eine Diversifizierung in andere wettbewerbsfähige Produktionsbereiche verzichtet. Unter dem Strich ist der Haupteffekt des Zuckerprotokolls der Export volkswirtschaftlicher Ineffizienz in Entwicklungsländer.

Insgesamt kommen von den 800 bis 900 Millionen Euro, die für den Reexport des AKP-Zuckers aus dem EU-Haushalt gezahlt werden, nur etwa 400 Millionen in den privilegierten Ländern an. Im Ergebnis ist das Zuckerprotokoll weder für die wirtschaftliche Entwicklung noch als Transferinstrument der Entwicklungsfinanzierung geeignet.

Sünder Brasilien?

Obwohl es in Brasilien riesige brachliegende Flächen gibt, die ökologisch relativ problemlos für die Ausweitung der Landwirtschaft genutzt werden können, kommt es trotz gegenteiliger nationaler Gesetze in einigen Gebieten tatsächlich zu Gefährdungen von Ökosystemen. Allerdings wird der Umweltvorwurf als handelspolitisches Instrument absurd, wenn man Umweltauswirkungen umfassend definiert und international vergleicht. Brasilien versorgt sich zu über 90 Prozent mit erneuerbaren Energien, vorwiegend mit Wasserkraft. Aber auch der Zuckerbau selbst trägt in Brasilien zur CO₂-neutralen Energiegewinnung bei. Denn Zucker wird in großem Umfang zu Ethanol verarbeitet und als Biokraftstoff zu einem Viertel dem Benzinverbrauch in Brasilien beigemischt.

Der WWF hat in seiner jüngsten Studie ein Ranking erstellt, das Land-, Rohstoff- und Energieverbrauch, Umweltverschmutzung und Kohlendioxidausstoß berücksichtigt. Danach belegt Brasilien Rang 60 während die USA auf Platz 2, Frankreich auf Platz 12 und Deutschland auf Platz 21 der größten Umweltsünder liegen.

Wenn ein Umwelt-Ranking über Handelsquoten bestimmen würde, dann müssten sich die Industrie-

nationen fast komplett aus dem Welt- handel verabschieden.

Ja, es stimmt, in Brasilien werden wie fast überall auf der Welt geringere Löhne als in Deutschland gezahlt, und dies ist in der Tat ein Wettbewerbsvorteil. Sklavenähnliche sowie Kinderarbeit kommen aber nur in Auswüchsen im generell sehr armen Nordosten Brasiliens vor. Hier ist die historisch-feudale und veraltete Zuckerplantagenwirtschaft beheimatet, die mittlerweile relativ ineffizient ist.

Wer schlechte soziale Bedingungen in Brasilien beklagt, sollte bedenken, dass die Regierung Lula für ihre sozialen Programme wie „Null Hunger“ oder Landreformen dringend Devisen benötigt. In diesem Sinne kann die Ausweitung des Zuckerexportes die sozialen Bedingungen in Brasilien verbessern.

Die Zuckermarktordnung ist entwicklungs- politisch fatal. Sie führt in den Präferenzländern zu volkswirtschaftlicher Ineffizienz und schädigt gleichzeitig andere wettbewerbsfähige Entwicklungs- länder. Aus deutscher bzw. europäischer Sicht belastet die ZMO den Verbraucher jährlich mit 6,5 Milli-

arden Euro, schädigt die Zucker ver- wendende Industrie (Süßwaren- und Getränkehersteller) und verhindert in der laufenden WTO-Runde die Aus- handlung von Marktzugängen im nicht- agrarischen Bereich für die deutsche Exportindustrie. Im Gegenzug wird ein kleiner Teil der deutschen Landwirte (Zuckerrübenbauern) gegenüber ande- ren Landwirten (Milch- und Viehbau- ern) begünstigt und eine oligopolisti- sche Zuckerindustrie geschützt.

Die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der ZMO gehen in die rich- tige Richtung, sind aber nicht ausrei- chend. Die Produktionsquoten müssen ebenso wie die Preisgarantien stärker gesenkt werden.

Für die ärmsten Entwicklungsländer (LDC) sollte wie geplant im Rahmen des Everything-But-Arms Abkommens (EBA) ab 2009 und für die AKP-Staa- ten im Rahmen der neuen Wirtschafts- Partnerschaftsabkommen (EPA) ab 2008 ein quoten- und zollfreier Markt- zugang zu weltmarktnäheren Abnah- mepreisen erfolgen. Die bisherigen 800 bis 900 Millionen Euro für die Reex- porte der privilegierten Präferenzländer sollten direkt in die ländliche Entwick- lung dieser Länder investiert werden,

damit nicht mehr die Zuckerbarone, sondern die Kleinbauern profitieren.

Brasilien ist schon geholfen, wenn die Märkte im Rest der Welt wie z.B. im Mittleren Osten vom EU-Dumpingzu- cker befreit wären. Exportbestrebungen nach Europa bestehen nach eigenen An- gaben nicht und könnten durch Import- zölle vorerst verhindert werden.

Mittelfristig werden die oben genann- ten Maßnahmen dazu führen, dass in vielen Entwicklungsländern eine di- versifizierte Landwirtschaft, aber in ei- nigen Ländern zusätzlich auch eine wettbewerbsfähige Zuckerwirtschaft entsteht. Letzteres wird auf Grund der Freihandelsregeln im Rahmen von EBA und EPA automatisch zu weiteren Quoten- und Preissenkungen innerhalb der EU führen. Langfristig ist wohl auch im Rahmen der WTO-Verhand- lungen mit einer weitgehenden Libera- lisierung des Zucker- und Agrarsektors zu rechnen. Wenn heute schon die Wei- chen richtig gestellt werden, wird eine zunehmende Liberalisierung im Agrar- handel vielen Entwicklungsländern nützen und kann Millionen Menschen dauerhaft aus Hunger und Armut be- freien.

Sascha Raabe, MdB-SPD

Erdogansche Dörfer

Die Auslandsredaktion der Frankfurter Rundschau wird sich etwas dabei ge- dacht haben, wenn sie unter den Bericht über einen angeblich harmonischen Be- such deutscher Grünen-Politiker in der Türkei einen Bericht über die Mobili- sierung von 40.000 türkischen Soldaten gegen die Kurden im Norden Iraks setzt (FR v. 7. 11. 2004). Folter ist zwar im- mer noch eine verbreitete Realität, aber die Grünen würdigen vor allem Ankaras Bemühen um Einhaltung der Men- schenrechte und finden auf ihrer Reise keinerlei Hinweise auf den Einsatz deutscher Panzer gegen kurdische Zivilisten. Ob in Silopi, Cizre oder Sirtak, nicht einmal die Bürger- meister der prokurdischen DEHAP wollten etwas von einem Einsatz gesehen haben. Lediglich die Wiederaufnahme der Kämpfe durch die PKK-Guerilla störe den Friedensprozess. Die Grünen sind sich ihres friedlichen Eindrucks so sicher, dass Claudia Roth sogar ver- dächtigt, dass der Fernsehjournalist

Michael Enger in seinen Bericht für Frontal 21 des ZDF die dort zu sehen- den deutschen Panzer als Standbilder hineinmontiert habe.

Es spricht in der Tat nichts dafür, dass die kleine Delegation etwas Aufregendes gesehen oder gehört hat. Die zwei bis drei Tage, die sie auf Einladung von Ministerpräsident Erdogan in kurdi- schen Gebieten herumgefahren worden ist, hätten ihren Zweck verfehlt, wenn sie dort Zeuge von militärischen Aus- einandersetzungen geworden wäre. Die hat auch Michael Enger nicht gefilmt. Er hat aber die NVA-Schützenpanzer auf ihren Patrouillen-Fahrten im September 2004 in der Region Sirtak – nicht etwa Standbilder – gezeigt. Sie sind seit Jah- ren allen in den kurdischen Gebieten Reisenden bekannt und kommen auch jetzt noch zum Einsatz. Es ist nicht schwer, sie für zwei Tage von der Route einer Regierungsdelegation fern zu hal- ten, um ihr diesen Anblick zu ersparen. Dem Sender und seinem Filmer aus der eigenen Unkenntnis jedoch den Vorwurf

einer Fälschung zu machen, ist nicht klug und wirft kein gutes Licht auf die Reisenden.

Es wäre auch töricht gewesen, die Dele- gation direkt in die Grenzregionen zum Irak zu fahren, wo derzeit die Mobili- sierung der Invasionstruppen im Gange ist, gleichgültig, ob es jemals zu einer Inter- vention kommen wird. Immerhin war der verteidigungspolitische Experte der Grü- nen Winfried Nachtwei mit von der Par- tie – aber er hat wohl nicht nachgefragt, obwohl seit Mitte Oktober derartige Plä- ne in den türkischen Medien kursieren.

Dass die Delegation auch keine Hin- weise von den Bürgermeistern bekom- men hat, sollte man eher auf eine Geste kurdischer Politiker in Richtung der türkischen Regierung zurückführen, um die internen Gespräche nicht zu belas- ten. Die Wahrheit, von der die monat- lichen Berichte des türkischen Men- schenrechtsvereins IHD sprechen, sieht anders aus. Offiziell wird von 692 Fol- terungen im ersten Halbjahr 2004 be-

Brasiliens Zucker erobert den Weltmarkt

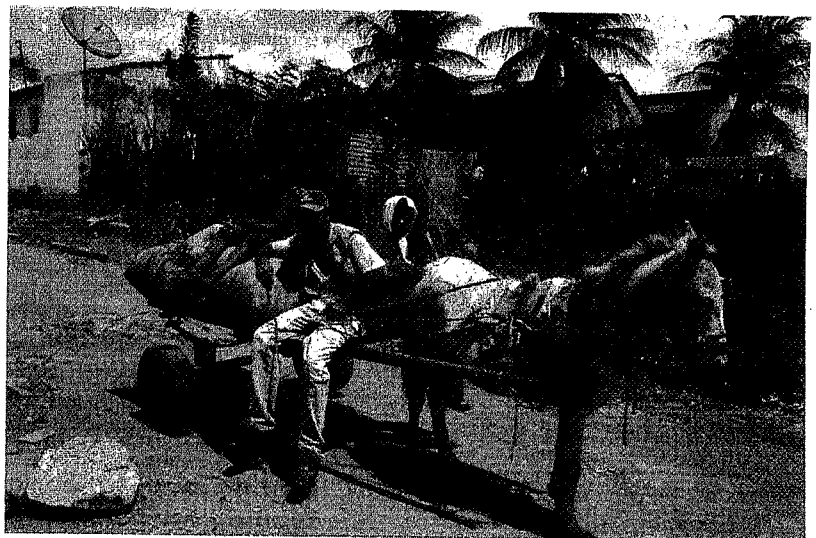
Die Abschottung des europäischen Zuckermarkts kommt ins Wanken

Im Juli 2004 empfahl die EU-Kommission eine Reform der europäischen Zuckermarktordnung. Ab 2006 soll die von der EU subventionierte Produktionsquote um 16 Prozent und der den Zuckerherstellern garantierte Abnahmepreis um über ein Drittel schrittweise gesenkt werden. So soll eine Verringerung der Zuckerproduktion auf 90 Prozent des europäischen Gesamtbedarfs bewirkt und Überschussproduktion vermieden werden. Gleichzeitig sollen die hohen Importzölle abgebaut werden. Der aktuell nahezu abgeschottete EU-Zuckermarkt könnte sich somit für neue Anbieter öffnen. Auslöser des Reformvorschlags war eine Klage Brasiliens, Thailands und Australiens gegen die EU vor der Welthandelsorganisation (WTO), die sich in einer Vorentscheidung zu Gunsten der klagenden Länder aussprach.

Der Reformvorschlag wirft Licht auf die protektionistische Agrarpolitik der EU, aber auch auf die wahrscheinlichen Verlierer, sollte der Vorschlag angenommen werden. Bisher fließen 40 Prozent aller produktspezifischen EU-Agrarsubventionen (6,5 Mrd. Euro) an die europäischen Zuckererzeuger, d.h. überwiegend an 4 Prozent Großzuckerbauern und 6 große weiterverarbeitende Zuckerhersteller wie z.B. die Südzucker AG.

Die EU garantiert den Zuckererzeugern zwei Abnahmekoten: Quotenzucker A soll den innereuropäischen Bedarf decken. Außerdem wird den Erzeugern eine B-Zuckerquote zugeteilt, die den EU-Binnenbedarf auch in schlechten Erntejahren decken soll. Für beide Quoten gibt es eine Absatzgarantie. Um die in Europa höheren Produktionskosten auszugleichen, ist der europäische Abnahmepreis drei Mal so hoch wie der Weltmarktpreis.

Diese Stützmechanismen und die für den innereuropäischen Bedarf äußerst großzügig ausgelegte Abnahmekote führten zu einer Überschussproduktion. Der über dem europäischen Bedarf liegende Restzucker wird dann von der EU ein weiteres Mal gefördert – diesmal in Form von Exportsubventionen – um so zu Niedrigstpreisen („Dumping“) auf dem Weltmarkt abgesetzt zu werden. Das Geschäft mit dem hohen Binnenmarktpreis und dem doppelten Subventionssystem ist derart rentabel, dass sich sogar eine über die Abnahmekote hinausgehen-



Brasilianische KleinbäuerInnen...

de Produktion von Zucker (sogenannter C-Zucker) lohnt, der ebenfalls zu Dumpingpreisen auf den Weltmarkt geworfen wird. So überschwemmen 5 Mio t EU-Zucker mit Hilfe von 819 Mio Euro Exportsubventionen jährlich den Weltmarkt, finanziert durch europäische Steuergelder.

Kritiker dieser Subventionspolitik und auch Entwicklungsstrategen fordern daher schon lange gerechtere Zugangschancen für Entwicklungsländer auf den europäischen Markt. Gewinner der Marktreform könnten solche werden, die auf Grund des Subventionssystems vom europäischen Zuckermarkt ausgeschlossen sind, obwohl sie wettbewerbsfähig produzieren. Brasilien, mit 25 Prozent Markt-

anteil weltweit größter Zuckerproduzent, gehört auf jeden Fall dazu. Doch wer würde in Brasilien davon profitieren?

Motor der Kolonisierung

Brasiliens Geschichte ist mit dem Zucker eng verknüpft. Columbus führte das Zuckerrohr in die „Neue Welt“ ein: Fruchtbare Böden sowie genügend Brennholz zur Verarbeitung brachten hohe Erträge und den europäischen Kolonisatoren großen Reichtum.

Vor allem in Nordostbrasilien entwickelte sich Zucker zum Motor menschenverachtender Ausbeutung: Die Versklavung von Millionen Afrikaner-

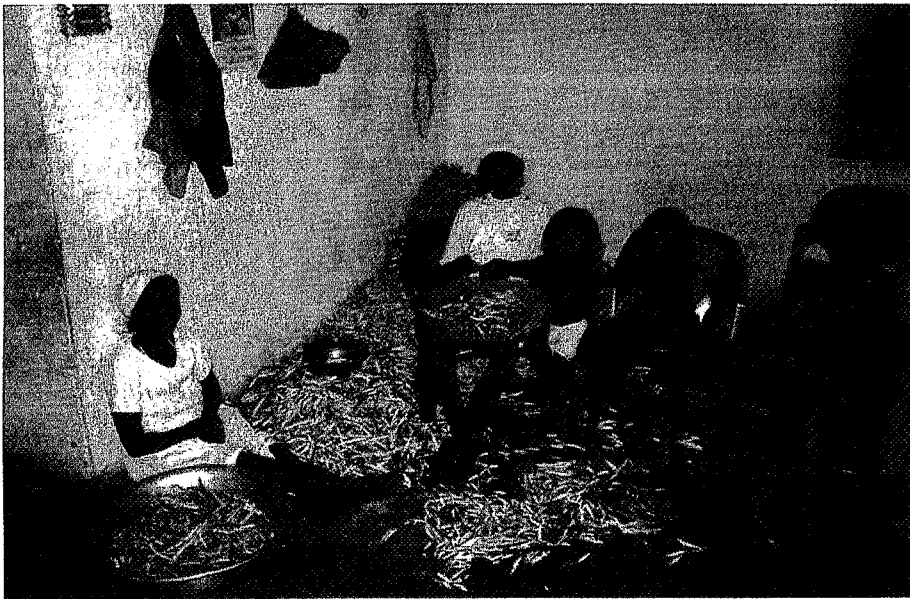
Innen für die Plantagenwirtschaft sicherte die arbeitsintensive Produktion und führte zu hoher Rentabilität. Damit einher ging die Abholzung des Küstenregenwalds bis auf 6 Prozent der Ursprungsfläche und die Auslaugung der Böden durch die Monokultur des Zuckerrohrs. Das an riesigem Großgrundbesitz (Latifundien) orientierte Wirtschaften prägt die sozioökonomischen Strukturen Brasiliens bis heute.

Der Anbauboom der 1970er Jahre (s. Kasten) ging mit der „grünen Revolu-

tion“ unter Einsatz von Agrochemikalien einher, und die Modernisierung des Agrarsektors führte zur Entstehung des Agrobusiness. Die Anbauflächen breiteten sich in Form von ausgedehnten Zuckerplantagen vom hügeligen Nordosten in den flachen Süden Brasiliens aus. Denn in Südbrasilien kann Zuckerrohr maschinell geerntet werden – eine Maschine ersetzt dabei bis zu 100 Arbeitsplätze.

Im Nordosten wird nur im Bundesstaat Alagoas großflächig maschinell gearbeitet. In anderen Teilen des Nord-

ostens geriet die Zuckerwirtschaft in die Krise, viele Farmen und Fabriken mussten schließen. Trotzdem erlauben die traditionellen Oligarchien bis heute keine Umstrukturierung der Agrarwirtschaft, und so produziert der Nordosten weiterhin Zucker, insbesondere für den Export. Die durch die Mechanisierung erzeugte Arbeitslosigkeit führt seit den 1970er Jahren gleichzeitig zur Migration der Landbevölkerung in die Metropolen im Süden, wo viele in den *favelas* landen. Auch im Mittelwesten Brasiliens, der aktuell als Zuckeranbaug Gebiet erschlossen wird, vollziehen sich Prozesse von Landkonzentration und Arbeitslosigkeit. Abwanderungswellen der ohne Alternativen belassenen Landbevölkerung sind zu erwarten. Ein weiterer Weg führt die MigrantInnen dabei an die Pionierfronten des Agrobusiness in Amazonien, wo auf Soja- und Rinderfarmen in sklavenähnlichen Verhältnissen gearbeitet wird.



... Profiteure des Freihandels?

Für die einen Gewinne, für die anderen Arbeitsplätze?

Wer nicht wegzieht, sieht sich in den Zuckeranbaugebieten mit dem Tagelöhnerdasein bei der Zuckerrohrernte konfrontiert, das höchstens 6 Monate im Jahr ein Einkommen bietet. Auf Grund festgesetzter Zielvorgaben bei den Tagesernten ist der Druck oft so groß, dass ZuckerrohrschneiderInnen ihre ganze Familie zur Hilfe heranziehen müssen, um das Tagessoll einer Person erfüllen zu können. Kinderarbeit ist in Brasilien deshalb besonders im ländlichen Raum zu finden. Prekäre Arbeitsbedingungen reihen sich in die ohnehin „üblichen“ Missstände wie mangelnde Gesundheitsversorgung oder fehlendes Bildungssystem ein: Unzureichende Arbeitskleidung, hohe Unfallraten und nicht regulierte Arbeitszeiten gehören zum Alltag. Gemeinsam Arbeitsrechte zu erkämpfen ist schwierig, seit es Zuckerproduzenten durch beauftragte Subunternehmen gelungen ist, ZuckerrohrschneiderInnen zu vereinzeln und auf Sozialstandards verzichten zu lassen. Informelle, sklavenähnliche Arbeitsverhältnisse (teilweise mit Unterschlagung der Löhne) werden so möglich. Wer sich für seine Arbeitsrechte engagiert, wird auf schwarzen Listen geführt, die eine weitere Arbeit im Zuckersektor verhindern. Soziale Standards sind in den „Zuckergebieten“ gering – Hunger ist an der Tagesordnung. Anbaugebiete

PROALCOOL

Nachdem das Zuckerrohr durch die Gewinnung des Zuckers aus Rüben im 19. Jahrhundert in Europa praktisch verdrängt wurde, gewann der Anbau in Brasilien erst in den 1970er Jahren wieder an Bedeutung. In Folge der Erdölkrise 1974 entstand das so genannte PROALCOOL-Programm. Die Erzeugung von Bioethanol aus Zuckerrohr diente der Betreibung brasilianischer PKWs mit Biokraftstoff. Nachdem PROALCOOL in den 1990er Jahren wegen sinkender Erdölpreise zurückgefahren wurde, gibt es nun Aussicht auf eine Wiederbelebung des Programms: Aufgrund der Ölkonflikte in der Golfregion setzen USA und EU auf die Beimischung von Bioethanol, um ihre Pkws „krisenfrei“ in Gang halten zu können. Auch der im Kyoto-Protokoll festgelegte CO₂-Emissionshandel, wonach sich Länder des Nordens einen Teil der Reduktion ihrer Schadstoffausstöße durch Investitionen in nachhaltige Projekte in Entwicklungsländern ersparen können, stellt höhere Erträge für Brasiliens Bioethanolproduktion in Aussicht. Doch angesichts der Brandrodung weiter Landstriche zur Ausdehnung des Zuckersektors, sowie der Auslaugung und Vergiftung von Böden durch den Einsatz von Agrochemikalien, kann die geringere Schadstoffbelastung durch Bioethanol in Frage gestellt werden.

wie z.B. Alagoas im Nordosten Brasiliens werden mit den 10 ärmsten Ländern der Welt verglichen.

Keine Ernährungssouveränität ohne Agrarreform

Größtes Problem für Bevölkerung und Umwelt ist bei dieser fatalen Wirtschaftsform die ungleiche Landverteilung: Ein Prozent der Bevölkerung besitzt 46 Prozent des Landes, und in einigen Anbaugebieten sind 86 Prozent aller agrarwirtschaftlichen Flächen mit Zuckerrohr bebaut. Die Ausweitung von Monokulturen geht mit einer immer stärker werdenden Landkonzentration und gewaltsamen Vertreibungen von KleinbäuerInnen einher, die dann um ihr Überleben kämpfen müssen. Aktuell sind ca. 4,8 Mio. kleinbäuerliche Familien landlos oder besitzen nicht genug Land, um sich zu ernähren.

2002 trat Präsident Lula mit dem Versprechen eines „Null-Hunger-Programms“ und einer umfassenden Agrarreform an. Nach zwei Jahren Amtszeit sieht sich die Regierung mit der scharfen Kritik konfrontiert, sie habe die Frage einer grundlegenden Agrarreform unberührt gelassen und die Hungerbekämpfung auf die Vergabe von Lebensmitteln beschränkt. Auch sind weniger Landlose angesiedelt worden als angekündigt: 2004 waren es statt versprochener 215.000 nur 70 – 80.000 Familien. Auf Kosten sozialer Reformen setzt die aktuelle Regierung bislang auf eine Politik, die aus einer strengen Einhaltung der Schulden- und Zinszahlungen an den Internationalen Währungsfond (IWF) und Weltbank besteht.

Ob Brasilien seinen Zucker auf dem europäischen Markt anbieten kann, hängt nun von der Entscheidung der EU-Agrarminister im November 2005 ab. Sollten sie der Empfehlung der EU-Kommission zustimmen, geschähe dies wahrscheinlich zum Nutzen brasilianischer „Zuckerbarone“ und zu Lasten der in der Zuckerproduktion Beschäftigten. Bei steigender Nachfrage würde der wahre Mechanisierungsboom sogar erst erfolgen: Bis zu 64 Prozent der Beschäftigten könnten dann ihre Arbeit verlieren. Durch eine weitere Ausdehnung der Anbauflächen wären 68.000 KleinbäuerInnen in ihrer Existenz bedroht. Auch im Nordosten könnte eine Wiederbelebung des Zuckersektors erfolgen und somit

erneut die Möglichkeit behindern, Landwirtschaft zu diversifizieren und Grundbesitz gerecht zu verteilen. Der Löwenanteil von Export- und folgender Ertragssteigerung würde jedoch auf den hochmodernisierten Zuckersektor in Südbrasilien und die „Newcomer“ im Mittelwesten entfallen. Dort droht der Einsatz von Agrochemikalien nun die Baumsavanne Cerrado und das Sumpfgelände Pantanal. Insgesamt wird so der Monokultur als nicht nachhaltigem Agrarmodell wieder einmal Vorschub geleistet.

Außer den Zuckerbaronen würde auch der von Lula eifrig betriebene Schuldenabbau profitieren. Denn die landwirtschaftlichen Gewinne der Agroindustrie fließen in Form von Steuern und Hafengebühren überwiegend in den brasilianischen Schuldendienst mit ein. KleinbäuerInnen und Landlose werden das Nachsehen haben: ihr Kampf um Land und soziale Rechte würde nochmals erschwert.

Janina Budi, ASW

EU-Fischereiflotten in Senegal

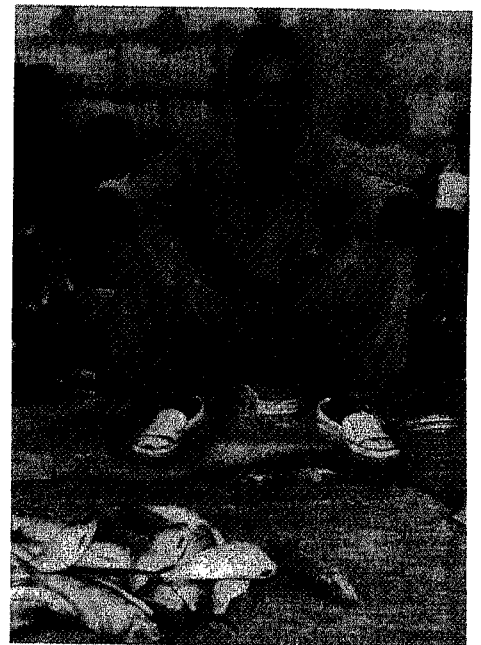
(nf) Fischereiabkommen zwischen Senegal und der EU gibt es seit 1980.

Die EU-Fischereiflotten erhalten durch diese Abkommen gegen die Zahlung von Geld an den senegalesischen Staat die Möglichkeit, vor Senegals Küsten zu fischen, müssen aber einen Teil der Fänge in Senegal anlanden, wo die Fische dann für den Export weiterverarbeitet werden. Handelsabkommen gewähren senegalesischem Fisch und Meeresfrüchten Zollvorteile beim Import in die EU.¹

Die senegalesischen Regierungen förderten mit den Erlösen den Ausbau und die technische Aufrüstung der eigenen Fischereiflotte. Mittelfristig sollten, so die ursprüngliche Idee hinter den Abkommen, senegalesische Fischfangboote in der Lage sein, die Fischvorkommen des Landes selbst auszubeuten, die europäischen Schiffe sollten abziehen.

Tatsächliche Folge der Abkommen war allerdings die Übernutzung der Ressourcen – einige Fischarten sind heute sogar in ihrem Bestand gefährdet – und die schwindende Nahrungsmittelsicherheit der Küstenbevölkerung, während die Technisierung der einheimischen Fischereiwirtschaft nicht gelang. Schuld daran war, neben der Ausrichtung der Abkommen auf verarbeitete Mengen statt auf den Wert der gefangenen Fische, auch die nationale Wirtschaftspolitik, die auf die Erwirtschaftung von Devisen ausgerichtet ist und den Export der Fische und Meeresfrüchte durch Steuervorteile und Subventionen förderte.

Mit Steuererleichterungen und Zollsensenkungen für die Einfuhr von Ausrüstung für die Fischerboote hoffte die Regierung, die kleine, küstennahe Fischerei zu fördern und damit die Nahrungssicherheit zu erhöhen. Die Zahl der kleinen Fischer stieg tatsächlich stark an. Wegen der Exportanreize verkaufen aber auch



Fischverkäufer in der Casamance

sie ihren Fang an die Exportfabriken, zum Nachteil der lokalen Verbraucher, die stark gestiegene Preise verkraften müssen. Die Wertschöpfung der Exportfabriken ist gering, weil 85 Prozent der Fische gefroren oder frisch weiterverkauft werden. Weil die meisten der Fabriken in ausländischem Besitz sind, bleibt von den ohnehin niedrigen Gewinnen wenig im Land.

In Senegals Wirtschaft hat der Export von Produkten des Meeres mittlerweile große Bedeutung erlangt. 35 Prozent der Exporterlöse kommen aus diesem Bereich. Um die Einnahmen halten zu können, musste das Land im jüngsten Abkommen den EU-Flotten gestatten, weitere Fischarten zu verwerten, die bisher als Grundlage der Ernährung der Bevölkerung ausgenommen waren.

¹ Neue Hygienebestimmungen der EU fungieren allerdings als nicht-tarifäre Handelshemmnisse.

Bittere Zuckerpolitik



Foto: dpa

Die Europäische Union muss ihre Zuckermarktordnung reformieren. Dafür sprechen handels- und entwicklungspolitische Gründe. Der Widerstand der Zuckerlobby ist fadenscheinig und bedient sich der Stereotypen der populistischen Globalisierungskritik.

Die EU-Zuckermarktordnung ZMO

Die EU-Zuckermarktordnung ZMO, die seit 1968 existiert, steht endlich vor einer Reform. Das protektionistische Ungetüm hat bereits drei Agrarreformen und den Agrarvertrag der Welthandelsorganisation (WTO) überstanden. Zuckerindustrie und Zuckerrübenbauern hatten ihre Produktion 36 Jahre lang unter dem Schutz der ZMO ausgeweitet und die Weltmärkte erobert. Jetzt sollen sie ihre Produktion um 30 bis 50 Prozent zurückschrauben. 20 Jahre lang hatten Subventionsprofiteure und Lobbyisten die Privilegien verteidigt. Doch die ZMO passt handels- und entwicklungspolitisch nicht mehr in die Zeit.

In ihrer Not entdeckt die Zuckerwirtschaft, sonst alles andere als karitativ eingestellt, jetzt ihren Wunsch nach Menschenrechten, Armutsbekämpfung und Entwick-

lungshilfe. Eine ihrer Argumentationsketten betrifft den Haupttrivalen Brasilien, den voraussichtlichen Hauptgewinner der Liberalisierung. „Brasilianer“ werden als der Inbegriff des Schlechten diffamiert. Es heißt, die dortige Branche werde von Zuckerbaronen beherrscht, von einer Clique aus 18 Familien. Angeblich versauen sie die Umwelt und tolerieren menschenunwürdige Verhältnisse auf den Plantagen. Der Kampf gegen die Liberalisierung wird gewendet zu der Frage der Bewahrung hoher Umwelt- und Sozialstandards in Europa.

Fair ist dies freilich nicht. Die brasilianische Zuckerwirtschaft mag durchaus Kritik verdienen, das rechtfertigt aber nicht den europäischen Protektionismus. Ein Engagement für den Erhalt der brasilianischen Biodiversität, Menschenrechte und Armutsbekämpfung ist ehrenwert, doch lässt sich das nicht mit handelspolitischen Strafmaß-

nahmen erzwingen. Präsident Inácio Lula da Silva verbietet sich jede Einmischung, er allein will in seinem Land für mehr Gerechtigkeit sorgen. Außerdem agiert Brasilien unter dem extremen Druck der Bedienung ihrer Auslandsschulden, unter anderem auch an europäische Banken. Um den Auslandsdruck auf Land und den Leuten zu mildern und den Zuckerexportzwang zu dämpfen, müsste sich die europäische Zuckerlobby für Schuldenerlass einsetzen.

Die zweite entwicklungspolitische Argumentation bezieht sich auf den Beitrag, den die ZMO für die der EU besonders verbundenen Länder in Afrika, Karibik und Pazifikraum (AKP) erbringt. Die EU lässt nämlich 1,6 Millionen Tonnen Zucker aus den ehemaligen Kolonien zu den gleichen Bedingungen auf den Markt, zu denen die einheimischen Erzeuger ihre Rüben verkaufen. Die Reform der ZMO würde folglich auch diese Länder treffen.

In der Tat setzen sich die AKP-Länder, wie Fidschi, Mauritius, Guayana und Swaziland, die 80 Prozent der AKP-Handelspräferenzen auf sich vereinen, für einen Erhalt der ZMO mit hohen Preisen aus. Alle anderen AKP-Staaten und Entwicklungsländer allerdings werden durch die ZMO mehr geschädigt denn gefördert, selbst wenn noch 15 weitere von ihnen minimale Lieferquoten für den europäischen Markt haben. Mit den großen Mengen subventionierter Zuckerexporte aus der EU auf den Weltmarkt – Teil davon ist der AKP-Zucker selbst, der wieder vollständig reexportiert wird – drückt die EU gleichzeitig den Weltmarktpreis. Was die EU einigen dieser Länder also mit der einen Hand gibt, nimmt sie ihnen wiederum ein Vielfaches mit der anderen Hand.

Beide Argumentationsschienen richten sich gegen die Logik der Liberalisierung, hinter der die WTO und ihre multilateralen Regeln steht. Dabei reitet die Zuckerlobby voll auf der Welle einer populistischen Globalisierungskritik: Warum sollen wir „leistungsfähige“ und bewährte Strukturen von landwirtschaftlichen Familienbetrieben aufgeben und Arbeitsplätze ins Ausland verlagern, wenn dabei ärmere Entwicklungsländer unter die Räder kommen

und exportabhängige Monokulturen mit fragwürdigen Strukturen profitieren?

Dabei ist die ZMO auch innereuropäisch längst überholt. Nur vier Prozent europäischen Landwirte profitieren von ihr. Der hohe Zuckerrübenpreis ermöglicht Deckungsbeiträge, die mindestens doppelt so hoch sind wie bei anderen Marktfrüchten. Verglichen mit anderen agrarischen Marktordnungen ist die ZMO längst ein Exot. Überall sonst sind Marktpreise eingeführt worden, bei gleichzeitiger Zahlung von Direktsubventionen für die Bauern. Nur bei Zucker hat ein perfekt ausgebautes Quotierungssystem mit einem 350-prozentigem Zollsatz und weiteren Sonderregeln zum Erhalt von Preisen geführt, die das Weltmarktniveau um den Faktor drei übertreffen.

Zucker ist folglich das prominenteste Beispiel des vielkritisierten europäischen Agrarprotektionismus. Gemäß der ZMO werden Quoten verteilt an die nationale und regionale Zuckerwirtschaft, die sie weiter gibt bis zum einzelnen Bauern. Auf diese Weise regulieren die, die es zu regulieren gilt, sich selbst. So lautet jedenfalls der Befund der OECD, die den eingeschränkten Wettbewerb und die Monopolgewinne der Zuckerkonzerne beklagt.

Jede inneragrarisches Kritik wird dadurch zum Schweigen gebracht, dass sie als „Neidkomplex“ diffamiert wird. Als ob die Überprivilegien der einen mit den Schwierigkeiten der anderen Bauern nichts zu tun hätten. Geschickt haben die Zuckerkonzerne es verstanden, Landwirte durch Beteiligungsgesellschaften in eine gemeinsame Front einzubinden.

Obergrenze überschritten

Der WTO-Schiedsspruch zu einer Klage der Zuckerröhrenproduzenten Brasiliens, Thailand und Australiens dokumentiert allerdings die Reformnotwendigkeit. Er bestätigt offiziell, dass die EU seit Jahren die ihr zugestandene Obergrenze von 1,2 Millionen Tonnen subventionierter Zuckerexporte um mindestens 2,8 Millionen Tonnen per annum überzieht und auch die Obergrenze von Exportsubventionsausgaben in Höhe von 466 Millionen Euro überschreitet. Das WTO-Panel verlangt, die EU solle ihre ZMO mit ihren WTO-Verpflichtungen in Einklang bringen.

Auch die aktuelle Doha-Verhandlungsrunde der WTO, die einen neuen Agrarver-



Privilegienprofiteur.

trag anstrebt, setzt die EU unter Druck. Zwar wird darauf spekuliert, dass Zucker in die Sonderkategorie „sensibler Produkte“ eingeordnet werden kann, was Verpflichtungen aushebeln würde. Doch angesichts der massiven internationalen Aufmerksamkeit ist die ZMO zum Prüfstein für die Ernsthaftigkeit des EU-Engagements in der WTO geworden. Zucker zum „sensiblen Produkt“ zu erklären würde die gesamte Doha-Runde und sogar die WTO selbst gefährden, denn ein Scheitern wie in Cancún kann sich die multilaterale Institution beim diesjährigen Ministertreffen in Hong Kong nicht leisten.

Der dritte handelspolitische Reformdruck kommt von dem WTO-Ausnahmegenehmigung für den Cotonou-Vertrag zwischen EU und AKP-Ländern. Er läuft 2009 aus. Auch die Ausnahmegenehmigung für das AKP-Zuckerprotokoll ist daran gebunden. Die EU will die besonderen Wirtschaftsbeziehungen mit diesen ehemaligen Kolonien in regionale Freihandelszonen umzuwandeln, die den WTO-Regularien gerecht werden. Innerhalb solcher Economic Partnership Agreements (EPA) dürfen aber höchstens noch für 20 Prozent aller Waren Zölle oder Quoten gelten. Das bisherige AKP-Zuckerprotokoll wäre nicht zu halten. Das gilt besonders für Länder wie Fidschi, Mauritius, Swaziland und Guayana, in deren Außenhandel Zucker eine große Rolle spielt.

Der vierte handelspolitische Reformdruck kommt aus der Zusage, die die EU den

am wenigsten entwickelten Ländern gemacht hat, bis 2009 den Zuckerhandel mit ihnen völlig zu liberalisieren. Die „Alles außer Waffen-Initiative“ (EBA = Everything but Arms) stellt enorme Importmengen aus diesen Ländern in Aussicht, wenn die EU ihre hohen internen Zuckerpreise beibehält.

Die EU-Kommission hat im Sommer ihre Vorschläge für die ZMO-Reform präsentiert. Demnach sollen die Quoten um 2,8 Millionen Tonnen (16 Prozent) reduziert werden. Der EU-interne Zuckerpreis würde um 36 Prozent sinken. Zuckerwirtschaft und AKP-Staaten opponieren gegen diese Vorstellungen, doch Handels- und Entwicklungspolitikern gehen sie nicht weit genug.

Das Hauptproblem, das die Welt mit der ZMO hat, sind die mit Subventionen exportierten Überschüsse. Die Reform würde nur dann marktlastend wirken, wenn das Volumen der bezuschussten Ausfuhr drastisch fiel. 1999, 2001 und 2002 betrug es mehr als sechs Millionen Tonnen und auch in anderen Jahren lag es konstant über fünf Millionen Tonnen. Der Kommissionsvorschlag rechnet selbst aber nur mit zwei Millionen Tonnen Exportrückgang. Die EU spekuliert also weiter auf den Export, obwohl das WTO-Panel das für unzulässig erklärt hat. Offenbar will Brüssel durch Berufung die Umsetzung des Urteils verschleppen.

Der Kommissions-Vorschlag geht auch auf die AKP-Länder ein und verspricht die Beibehaltung des Zuckerprotokolls, allerdings zu einem reduzierten Aufkaufpreis. Er würde auch für den EBA-Zucker der ärmsten Länder gelten. Die EU-Verantwortlichen hoffen wohl, dass das neue Niveau vielen Anbietern aus armen Ländern zu niedrig sein wird und sie aus dem Wettbewerb ausscheiden.

Für die Anpassungshilfe bedrängter AKP-Staaten sieht der Vorschlag Hilfen aus dem EDF (European Development Fund) vor. Damit ist klar, dass die rund 800 Millionen Euro, die der EU-Agrarhaushalt bisher für den Reexport von AKP-Zucker ausgegeben hat, nicht für die AKP-Kompensation oder Strukturhilfe zur Verfügung stehen. Wahrscheinlich wird das zwischen den Agrar- und Entwicklungspolitikern der Hauptstreitpunkt über diesen Reformvorschlag sein.



Rudolf Buntzel-Cano
arbeitet als Agrar- und Welthandelsxperte
beim Evangelischen Entwicklungsdienst
in Berlin.
r.buntzel@gkke.org

Brasilien 1-2/05

ZUCKERKRIEG

Ein Stück Gerechtigkeit

“Die Geschichte des Handels”, sagt Eduardo Pereira de Carvalho, “ist eine Geschichte der Kriege”, und damit meint der Chef des Zuckerproduzentenverbandes von Sao Paulo in erster Linie Handelskonflikte, die mit Waffen wie Strafzöllen und Ausfuhrsubventionen ausgetragen werden. Aber neuerdings, so sieht es Pereira, ziehen die ärmeren und traditionell schwächeren Länder besser gerüstet in die Schlachten um Marktanteile: “Die WTO ist unsere Waffe”, sagt Pereira, “das ist ein echter Fortschritt für uns”.

Aus Ärger über die Zuckersubvention haben Brasilien und Indien die EU vor der Welthandelsorganisation WTO verklagt und Ende April Recht bekommen.

“Das Urteil vom 28.04.2005 bedeutet für uns einen wichtigen Sieg” erklärte der brasilianische WTO-Botschafter Felipe de Seixas Corrêa, jetzt Botschafter in Berlin. Die Entscheidung werde helfen, die Landwirtschaft in ein Handelssystem einzubinden. Nach Schätzungen der brasilianischen Regierung können Brasilien, Australien und Thailand künftig jährlich fünf Millionen Tonnen Zucker im Wert von 1,2 Milliarden Dollar mehr produzieren als bisher. Die EU aber hat Mitte September 2005 angekündigt, in diesem Jahr 1,9 Millionen Tonnen Zucker, die eigentlich für den EU-Markt bestimmt waren, auszuführen. Damit stiege die Ausfuhr von EU-Zucker dieses Jahr wohl auf mehr als fünf Millionen Tonnen. Nach Ansicht der Union verstößt das nicht gegen den WTO-Spruch, da die Organisation bisher noch keinen Zeitpunkt genannt hat, bis zu dem die europäische Zuckermarktordnung überarbeitet sein muß. Das heiße jedoch nicht, daß die EU bis dahin machen könne, was sie wolle, heißt es in einem Papier Australiens. Auch Brüsseler Diplomaten gaben zu, daß die Erhöhung der Zucker-

ausfuhr “kein ideales Zeichen an die Zuckerexporteure ist”. Der Streit eskaliert und wie er ausgehen wird, dazu hat Ribeiro eine klare Meinung: “Europa hat eine Schlacht verloren und ist dabei den Krieg zu verlieren. Seit dem 18. Jahrhundert hat Europas Industrie die Welt beherrscht, jetzt muss sich Europa verändern.”

Auf Druck der Welthandelsorganisation WTO will die Europäische Union die Subventionen für ihre Rübenbauern und die mächtigen Zuckerkonzerne zurückfahren - für die brasilianische Zuckerindustrie endlich ein Schritt zur Chancengleichheit. “Seit Napoleons Zeiten geht das so”, poltert Pereira, “dass die europäische Zuckerrübe gegen den wettbewerbsfähigen Rohrzucker aus Übersee geschützt wird”. Die Subventionen, die seine europäischen Konkurrenten auf Grund ihrer Lobby-Macht erkämpft hätten, seien unmoralisch und unrechtmäßig, sagt Pereira: Weil sie die armen Länder benachteiligen und weil die 1,7 Milliarden Euro, mit denen Brüssel die europäische Zuckerbranche pro Jahr bedenkt, geltenden Verträgen zuwiderliefern.

Fernando Moreira Ribeiro vom Verband der Zuckerrohrindustrie São Paulo ergänzt: “Die Europäische Union hat sich vertraglich beim Eintritt in die Welthandelsorganisation verpflichtet, dass Europa nicht mehr als 1,2 Millionen Tonnen subventionierten Zucker auf dem Weltmarkt verkauft. Aber Europa exportiert in Wirklichkeit fünf oder sechs Millionen Tonnen. Das heißt, die EU befindet sich mit rund vier Millionen Tonnen in der Illegalität.”

Nirgendwo günstiger

Dass die Brasilianer in absehbarer Zeit Zugang zum europäischen Markt bekommen werden, glaubt Pereira nicht. Der Vorteil

des Abbaus europäischer Subventionen werde sich für Brasilien aber auf den Drittmärkten zeigen, wo "künftig der subventionierte europäische Zucker nicht mehr konkurriert". Im vergangenen Vierteljahrhundert hat Brasilien seine Zuckerproduktion verdreifacht und seine Exporte versiebenfacht. Mit knapp 16 Millionen Tonnen haben die 320 Zuckerunternehmen des Landes im vergangenen Jahr knapp 2,8 Milliarden Dollar eingenommen, und dieses Jahr wird wohl noch besser. Allein von Januar bis Juni wurden 8,8 Millionen Tonnen exportiert.

Auf den Bundesstaat São Paulo entfallen zwei Drittel der nationalen Zuckererzeugung. Hier beginnt die Ernte erst im April. Brasilien ist der größte Zuckerexporteur der Welt - und nirgendwo auf der Welt wird Zucker kostengünstiger produziert. Mit vier Cent pro Pfund liegen brasilianische Firmen bei einem Sechstel der Produktionskosten Europas. Dennoch ist die EU dank des Subventionensystems die Nummer Zwei unter den Exporteuren. Aber Brasilien sticht nicht nur westenglische oder norddeutsche Rübenbauern aus, sondern auch Konkurrenten wie Sambia, Thailand, Malawi oder Indien. Denn die Brasilianer unterbieten den Weltmarktpreis von acht Cent um die Hälfte, und zwar, wie Pereira unterstreicht, ganz ohne staatliche Subventionen. Brasilien hat die freundlichen Bedingungen, die die Landesnatur bietet, mit Hochtechnologie kombiniert - so erklärt Pereira die umwerfenden Erfolge des brasilianischen Agrobusiness.

Die Brasilianer hätten in den letzten Jahrzehnten die industrielle Landwirtschaft der reichen Länder an die brasilianischen Bedingungen angepasst. Und der Agro-Branche stehe "fantastisch viel Fläche zur Verfügung, ohne dass wir einen einzigen Baum fällen müssen", sagt der Verbandspräsident. Pereira wirft den europäischen Konkurrenten vor, sie seien nicht dynamisch genug: "Warum investieren sie denn nicht hier in Brasilien?", fragt der Verbandspräsident und liefert die Antwort gleich mit: "Weil sie auf Verteidigung aus sind, und nicht auf Angriff".

In inländischer Hand

Anders als typischerweise in der brasilianischen Wirtschaft sei die Zuckerbranche fast

vollständig in inländischer Hand. Zudem gebe es keine Monopole: Die 320 Unternehmen verteilten sich auf etwa 200 Gesellschaften, von denen die größten "höchstens sieben, acht Prozent des Marktes kontrollieren". Kleinbauern spielen in der Zuckerbranche keine Rolle. Die Arbeiter seien gut bezahlt und hätten zu 95 Prozent reguläre Arbeitsverträge, also auch die gesetzlichen Sozialleistungen, unterstreicht der Verbandspräsident.

Pereiras Angabe, die 250 000 Beschäftigten in der Zuckerindustrie verdienten im Schnitt vier Mindestlöhne, also zur Zeit ungerechnet etwa 400 Euro im Monat, widerspricht allerdings der Chef der Landarbeitergewerkschaft von São Paulo, Braz Agostinho Albertini. Ihm zufolge liegt der Durchschnittslohn bei etwas mehr als 200 Euro im Monat. Das ist nur bedingt richtig. Die Zuckerrohrschneider sind Saisonarbeiter. Sie kommen aus dem armen Nordosten Brasiliens, von dort, wo es überhaupt keine Arbeit gibt. Für den Mindestlohn von kaum mehr als ungerechnet 100 Euro machen sie sich den ganzen Monat ihren Rücken krumm. Wenn die EU die Subventionen abbaut, kann Brasilien seine Exporte erhöhen - und satte Gewinne einstreichen. Dass die Arbeiter davon profitieren werden, daran glaubt keiner der Beschäftigten.

Der österreichische Bauernbund-Präsident Ing. Hermann Schultes, setzt "sich für ein "Fair Trade" ein und erklärt: "Wir fürchten uns nicht vor einem normalen Wettbewerb. Wir sind nicht im Mittelalter, der Handel ist offen." Wogegen sich die Zuckerrüben-Produzenten jedoch sehr wohl wehren, ist die Rohrzucker-Produktion in Brasilien, wo von Zuckerbaronen soziale und ökologische Standards mit Füßen getreten werden - was vor kurzem Rübenbauernbund-Geschäftsführer Ing. Markus Schöberl mit eigenen Augen sehen konnte: "Es ist wirklich erschütternd, was wir hier zu sehen bekommen haben. In der Region herrscht nur soziales Elend."

Der Fairtrade-Rohrzucker garantiert dagegen soziale Mindeststandards - was wiederum den Endpreis erhöht - womit die Rübenbauern leben können. Obmann Ernst Karpfinger: "Das ist ein Preis, der unter

gerechten Produktionsbedingungen zustande kommt und vor dem wir uns nicht fürchten müssen.“

Südzucker will in Brasilien Fuß fassen

Der größte europäische Zuckerproduzent Südzucker sucht seit einem Jahr nach Investitionsmöglichkeiten in Brasilien. Möglich sei ein Joint-Venture, eine Beteiligung oder eine Übernahme, sagte Südzucker-Sprecher Reiner Düll.

“Brasilien ist weltweit der leistungsfähigste Zuckerrohrverarbeiter und hat das größte Potenzial zur Flächenausweitung“, sagte er. Allerdings erweise sich der Einstieg

schwieriger als erwartet, da die brasilianischen Zuckerkonzerne weder auf Technik noch Kapital von außen angewiesen seien.

Medienberichten zufolge will sich auch der Braunschweiger Wettbewerber Nordzucker in Brasilien etablieren und verhandelt mit dem Konzern Copersucar. Bisher konnten aus Europa nur die französischen Händler Louis Dreyfus und Tereos in Brasilien Fuß fassen. Brasilianischer Zucker könne zukünftig auch für die Herstellung alternativer Treibstoffe (Äthanol) wichtig werden.

Quelle: BZ/21.07.2005; www.Tagesschau.de/03.07.2005; Niederösterreichische Nachrichten/03.08.2005; FAZ/29.09.2005; Brasilien-Informationdienst; SZ/16.04.2005

Anbaufläche Zuckerrohr (2003)

Staat	Bepflanzte Fläche (ha)	Geerntete Fläche (ha)	Produktion (t)	Ertrag (kg/ha)
Amazonas	5 405	5 405	337 067	62 362
Pará	7 922	5 271	367 007	69 628
Tocantins	2 855	2 760	157 021	56 892
Maranhão	27 907	27 907	1 701 881	60 984
Piauí	8 693	8 693	475 868	54 742
Ceará	33 312	33 312	1 742 780	52 317
Rio Grande do Norte	49 006	49 006	3 152 596	64 331
Paraíba	111 716	111 716	6 074 127	54 371
Pernambuco	428 873	359 364	18 521 792	51 540
Alagoas	535 450	435 385	64 765 901	56 883
Sergipe	22 887	22 887	1 459 316	63 762
Bahia	81 387	81 387	4 868 877	59 824
Minas Gerais	359 474	304 119	20 872 438	68 632
Espirito Santo	65 679	58 039	3 785 579	65 225
Rio de Janeiro	161 839	161 839	7 233 751	44 697
São Paulo	2 776 232	2 776 232	226 277 423	81 505
Paraná	369 836	369 836	30 970 393	83 741
Santa Catarina	17 258	17 258	666 823	38 638
Rio Grande do Sul	32 180	32 180	1 136 114	35 305
Mato Grosso do Sul	125 002	125 002	9 131 039	73 047
Mato Grosso	190 391	190 391	13 559 599	71 220
Goiás	200 661	164 861	12 671 222	76 860
Brasilien	5 612 965	5 342 850	389 928 614	72 981

Quelle: Anuário Estatístico Brasil 2003/IBGE

Heimo Claasen

Luftschlösser: Der EU-Aktionsplan für den Zuckermarkt

Die EU will ihre neue Zucker-„Marktordnung“ den afrikanischen, karibischen und pazifischen Partnerländern (AKP) mit großzügigen Versprechen auf flankierende Hilfen versüßen. Doch auf Verhandlungen zur Substanz will sich die EU-Kommission gar nicht erst einlassen, ihr „Aktionsplan“ ergeht sich in Allgemeinplätzen. Die in Aussicht gestellten Finanzhilfen zur Umstrukturierung in AKP-Zuckerländer sind vorerst Luftschlösser. Die Umwidmung der EU-Subventionen droht das Grundübel, das Exportdumping von Überschüssen, nur noch zu verstärken.

Die neue EU-Marktordnung für Zucker ist beschlossene Sache. Schon nächstes Jahr soll der garantierte Abnahmepreis um ein Viertel gesenkt werden, dann so bald wie machbar um ein Drittel, und sich schließlich – so EU-Handelskommissar Mandelson im Dezember letzten Jahres – dem Niveau des „Weltmarkts“ angepasst werden, auf dem Zucker zu nur einem Drittel des derzeitigen EU-Preises gehandelt wird. Die EU-Rübenanbauer werden dann nicht mehr über den garantierten Abnahmepreis, sondern direkt als Betriebe subventioniert. Diese Subventionen gibt es dann – wie inzwischen schon bei Getreide – nur noch bis zu festgelegten Quoten. Rund 60 Prozent des Verlusts aus den Erlösen sollen dann als direkte Unterstützung gezahlt werden.

Von den AKP-Ländern sind 18 direkt von dieser Marktpreis-Strategie Betroffenen. Für sie galt bisher das Zucker-„Protokoll“ des Cotonou-Vertrages, mit dem die EU eine jährliche Einfuhr von rund 1,3 Mio. Tonnen Rohrzucker zu EU-Garantiepreisen vereinbart hat – freilich nur bis 2008. Es bleibt offen, ob es danach noch eine Zuckervereinbarung mit den AKP-Staaten gibt.

Während die EU-Kommission schon bei den Cotonou-Verhandlungen vor fünf Jahren gegenüber den AKP-Staaten damit Druck machte, dass die Welt handelsorganisation (WTO) sicher nicht diese „diskriminierende“ Zuckerabsprache länger zulassen würde,

hat sie in letzter Zeit zum Auftakt der Verhandlungen um die „regionalen“ Freihandelszonen (EPA) mit einigen, aber nicht allen der in Gruppen zerteilten AKP-„Partnern“ getrennte Gespräche über Zucker-Protokolle auf die Tagesordnung gesetzt. Inzwischen sind freilich im EU-Ministerrat gleich mehrere Fronten aufgebrochen. Während die britische, deutsche und einige der skandinavischen Regierungen die mitunter als Kolonialerbe verspottete Sonderregelung zum Vorteil niedrigerer Preise im Binnenmarkt so schnell wie möglich abgeschafft sehen wollen, fordern die EU-Mittelmeerländer (aber auch Belgien, Österreich und Finnland) eine langsamere Gangart. Die französische und die irische Regierung machten sich dann wieder prinzipiell für „die Besorgnisse der AKP“-Länder stark.

Offener Streit unter den Agrarministern

Der Streit brach in der Sitzung der Agrarminister Ende Februar offen aus. Die spanische Regierung findet den „Aktionsplan“ der Kommission zu „begleitenden Maßnahmen“ in den AKP-Zuckerländern sogar so „voreilig“ und unzureichend, dass sie mit den AKP-Zuckerländern eine gemeinsame Stellungnahme verabreden will.

Erstaunen bewirkte in einigen Delegationen des Ministerrats deshalb die Ankündigung der Kommission zur besonderen Berücksichtigung des „Aktionsplans“ in den „Finanz-Perspektiven“ der nächsten sechs Jahre: Dazu wird gegenwärtig überhaupt erst ein Rahmen-Vorschlag der Kommission beraten, der noch keinerlei Einzelposten enthält, auf die sich diese Zusicherung beziehen könnte.

Diesen „Aktionsplan“ hatte die EU-Kommission Ende Januar präsentiert und bei der Gelegenheit gleich vollmundig auch „zusätzliche Mittel“ – „über die im EU-Entwicklungsfonds (EEF) verfügbaren hinausgehend“ – versprochen. Nur ist bis mindestens Ende Juni und womöglich auch noch nach

dem Gefecht im „Europäischen Rat“ der Regierungschefs die mittelfristige „finanzielle Perspektive“ (2006-2013) der EU für solche zusätzlichen Ausgaben so unbestimmt wie nur denkbar. Auch über das Schicksal des EEF selbst soll bei der Gelegenheit entschieden werden, nämlich ob er nun in den EU-Haushalt eingegliedert wird oder nicht. Davon wiederum hängt ab, ob die Kommission ihren geplanten Umbau der „Finanzinstrumente“ durchsetzt. Nur dann hätte sie überhaupt die „Flexibilität“, um kurzfristig Haushaltsgelder umzuleiten – im gerade vorgelegten Haushaltsplan für 2006 ist noch kein Cent für AKP-Zuckerhilfen vorgesehen. Und es eilt, wenn „begleitende Maßnahmen“ überhaupt noch Sinn haben sollten.

Düstere Prognosen

Experten haben inzwischen düstere Prognosen für den Zuckersektor der AKP-Staaten veröffentlicht. Für mindestens sieben der 20 Rohrzucker produzierenden AKP-Länder bestünden keine Chancen zum Überleben des Zucker-Sektors, ließ das britische Entwicklungsministerium von einer Beratungsfirma ermitteln. Besonders hart trifft es die Inselstaaten in der Karibik, aber auch die Elfenbeinküste und Madagaskar. In drei weiteren AKP-Staaten, vergleichsweise große Produzenten mit hohem Anteil ihres Zuckereports in die EU (Fidschi, Guyana, Mauritius) müsste die Zuckerwirtschaft radikal umstrukturiert werden, um den globalen Schock zu überstehen. Nur fünf Länder im südlichen Afrika (Malawi, Swaziland, Tansania, Sambia und Simbabwe) sowie Kongo/Brazzaville, bisher noch kleines Exportland, würden sich am Zuckerweltmarkt behaupten können; allerdings auch nur dann, wenn sie erheblich größere Mengen ausführen könnten, um nach dem Zusammenbruch der Preise den Exporterlös insgesamt noch zu erhalten.

Die Kommission hat in ihrem „Aktionsplan“ diese Prognosen berücksichtigt und plant mögliche

Hilfen, wo sich „(Rohr-)Zuckeranbau auf nachhaltige Weise sowie langfristig rechtfertigen“ ließe. In allgemeinen Worten ist da die Rede von „Produktions- und Verarbeitungs-Technologien“, über deren Förderung nachzudenken wäre, über bessere Vermarktung und Transportwege, und erwähnt wird sogar die von Gewerkschaften und Entwicklungs-NRO geforderte Verbesserung der – auch in einigen AKP-Ländern erbärmlichen – Arbeitsverhältnisse auf Plantagen, nämlich durch „Entwicklung und Umsetzung eines Codex für gute Praktiken hinsichtlich der sozialen Unternehmens-Verantwortung [Corporate Social Responsibility], insbesondere hinsichtlich der im gesamten Sektor angenommenen Arbeitsbedingungen. Dies könnte zudem von den AKP-Industrien als Handelsvorteil in ihren Beziehungen mit bestimmten europäischen Zuckerverbrauchern herausgestellt werden.“

Den vielen allgemeine Betrachtungen zu „Diversifizierung“ in von Monokulturen geprägten Gegenden steht jedoch kein einziges Wort von den handfesten Barrieren gegenüber, die in den Einfuhrtarifen der EU enthalten sind. Selbst innerhalb von Weltkonzernen sehen sich Filialbetriebe von der EU ausgegrenzt: Die südafrikanische Tochter des britischen Schokolade-Konzerns Cadbury bekommt trotz erheblich billigerer Rohstoffe und Gesteigungskosten vor Ort keinen Riegel in den EU-Markt.

Raffinerien für Weißzucker bleiben in Europa

Unerwähnt im „Aktionsplan“ bleibt die Wirklichkeit des Zuckerhandels zwischen EU und AKP. Den bisher nach dem Cotonou-Protokoll „bevorzugten“ Ausfuhr der AKP-Länder von rund 1,3 Mio. Tonnen rohen Rohrzucker steht eine EU-Ausfuhr von 600.000 Tonnen raffiniertem Weißzucker allein nach Afrika gegenüber. EU-Raffinerien erhielten dazu aus dem Topf der Zucker-„Marktordnung“ den so genannten „Raffinierpfennig“, eine Unternehmensgarantie zur Produktion von Weißzucker, und nicht ein einziger der Zuckerkonzerne baute Raffinerien vor Ort in den Rohrzuckerländern. Wenn nun der EU-interne Rohrzuckerpreis fällt, freute sich schon der vorige EU-Agrarkommissar Fischler, könnte der „Raffinierpfennig“ sogar wegfallen, und die EU-Erzeuger blieben dennoch „wettbewerbsfähig“.

Wenig Lust zu Investitionen in den Erzeugerländern zeigt „der Markt“ angesichts des rapiden Preisverfalls. Die Regierung von Mauritius, dessen Zuckerwirtschaft ebenfalls auf der Kippe steht, suchte mit einem staatliche Programm den Ansatz zur „Rationalisierung“ – die 17 Rohrzuckersieden sollen bis 2008 auf sieben oder acht reduziert werden, die Hälfte der 20.000 Zuckerarbeiter sind bisher schon ausgeschieden. Dennoch blieb die Regierung auf 200 Mio. US-Dollar Schulden sitzen.

Alle sollen diversifizieren: in die gleichen Sektoren

Für die Europäische Entwicklungsbank (EIB) sollte der rechtzeitige Einsatz von zinsermäßigten Krediten für Investitionen in den Zucker-Entwicklungsändern der Idealfall sein. Doch dafür ist nichts vorgesehen, befand eine AKP-Expertise: Die Statuten müssten erst angepasst werden, sogar der Cotonou-Vertrag selber müsste geändert werden, um so etwas zu ermöglichen. Und der „Aktionsplan“ der EU-Kommission schweigt sich zu Investitionshilfen und EIB-Einsatz aus.

Heiß empfohlen wird stattdessen die „Diversifizierung“, vor allem den Karibikinseln. Nur geht diese Empfehlung wieder an der Wirklichkeit vorbei, befindet die AKP-Expertise. Zum einen gibt es, bei bereits hoher Arbeitslosigkeit, keine realistische Alternative zu Beschäftigung in anderen landwirtschaftlichen Bereichen, schon gar nicht kann der von der EU warm gepriesene Tourismus viel Personal absorbieren. Eine Kommissions-interne Evaluierung hatte schon vor vier Jahren geschlossen, das Programm sei „niemals realistisch“ gewesen. Trotzdem empfiehlt die Kommission in ihrem „Aktionsplan“ nun den Karibikinseln wieder allen das gleiche Rezept: Alle sollen zugleich in die gleichen „Alternativen diversifizieren“.

Die Chance, dass Roh-Zucker produzierende Entwicklungsländer mit dem Aufbau eigener Verarbeitung mithalten können, scheint nicht gerade groß. Zumal der „Aktionsplan“ der EU-Kommission allenfalls Konzepte anbietet wie die Nutzung von Abfallwärme bei der Rohrzuckerbearbeitung, oder Marktnischen von Bruchteilen eines Prozents des EU-Zuckerabsatzes durch „fair trade“.

Rechtzeitige Hilfen im EU-Haushalt nicht eingeplant

„Strukturell wirksame und nachhaltige Maßnahmen zur Umstrukturierung“, wie sie der „Aktionsplan“ den AKP-Ländern verspricht, wären nun gerade in den nächsten zwei, drei Jahren dringend nötig, bevor sich die Zange von Weltmarkt-Preisen und wegfallenden EU-Abnahmegarantien schließt. Außenhandelskommissar Mandelson versprach im Januar, den AKP-„Produzenten zu helfen, sich auf die Veränderungen vorzubereiten“.

Doch da ist das EU-Prozedere vor – selbst wenn die Kommissions-Vorlage das Gezerre im Ministerrat überlebt, selbst wenn die EU-Finanzplanung noch in diesem Jahr festgezurrert wird (und dafür Spielraum lässt), sind erste „Maßnahmen“ frühestens im EU-Haushaltsjahr 2007 ansetzbar, und brauchen dann im besseren Fall zwölf bis achtzehn Monate Anlaufzeit; bis dahin schreibt man das Jahr 2008.

Geht es nach Kommissions-Fahrplan, haben die schwächsten der AKP-Zuckerländer dann einen Einnahmeverlust von fast 40 Mio. Euro, vorausgesetzt, sie könnten ihre EU-garantierten Quoten von zusammen 0,2 Mio. Tonnen in jenem Jahr noch liefern. Immerhin war das Zucker-Protokoll samt der zugesagten Garantiepreise seinerzeit vertraglich bindend vereinbart worden. Die Forderung der AKP, über die Frage eventueller Ausgleichsmechanismen zu reden, ist von EU-Seite bisher nicht beantwortet worden.

Umso mehr Lärm ist ab 28. April zu erwarten. Dann wird der Entscheid des WTO-Panels über die Beschwerde mehrerer Zuckerexportländer (Australien, Brasilien, Thailand) gegen die von der EU beschlossene Reform ihrer Zuckermarktordnung erwartet. Diese beklagen, die Verschiebung der Subventionen von einer Preisgarantie hin zu einer Einkommensgarantie für Rübenpflanzler sei „handelsverzerrend“. Was immer dabei herauskommt, macht die AKP zu Verlierern – wenn die EU-Marktregelung den WTO-Test nicht besteht, haben sie noch weniger zu erwarten als vom „Aktionsplan“ der EU-Kommission.

Heimo Claasen ist freier Journalist in Brüssel.

WTO: EU-Subventionen verstoßen gegen Handelsregeln

➔ Die Europäische Union exportiert dreimal so viel subventionierten Zucker, wie ihr nach den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) erlaubt ist. Sie muss deshalb ihre Beihilfen für die europäische Zuckerindustrie deutlich reduzieren. Zu diesem Urteil gelangte Ende April ein WTO-Streitschlichtungspanel in einem Berufungsverfahren. Das Gremium bestätigte eine Entscheidung der vorhergehenden Instanz vom September 2004, gegen die die EU Einspruch erhoben hatte. Australien, Brasilien und Thailand – zusammen mit der EU die größten Zuckerexporteure weltweit – hatten gegen die EU-Zuckermarktordnung geklagt. Das neuerliche Urteil ist rechtskräftig.

Laut WTO-Regeln darf die EU jährlich nicht mehr als 1,3 Millionen Tonnen subventionierten Zucker exportieren. Tatsächlich belaufen sich die Ausfuhren aber auf gut vier Millionen Tonnen. Die EU argumentiert, die über die erlaubte Menge hinausgehenden Exporte seien nicht subventioniert. Dem ist die WTO in ihrem Urteil nicht gefolgt: Die europäische Zuckerindu-

strie sei nur deshalb in der Lage, zusätzliche drei Millionen Tonnen zu Weltmarktpreisen zu verkaufen, weil die Subventionen so hoch seien – denn der Weltmarktpreis allein decke die Produktionskosten bei weitem nicht.

Das WTO-Urteil untersagt es der EU zudem, wie bisher bevorzugt eingekauften Zucker aus den mit der EU assoziierten Entwicklungsländern Afrikas, der Karibik und der Pazifikregion (AKP-Länder) zu reexportieren. Denn dadurch erhöhe sich der subventionierte Zuckerelexport aus Europa de facto um weitere 1,6 Millionen Tonnen. Die Entscheidung richte sich jedoch nicht gegen die Interessen der ärmeren Entwicklungsländer, betonte Rudolf Buntzel, der Agrarexperte des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED), in einer Stellungnahme. „Die Handelspräferenzen der AKP-Länder sind durch das Urteil nicht gefährdet“, sagte Buntzel. Um die WTO-Vorgabe zu erfüllen und zugleich ihren Importverpflichtungen gegenüber den AKP-Ländern weiter nachzukommen, müsse die EU lediglich

ihre eigene Produktion auf unter 90 Prozent des Inlandsverbrauchs senken.

Die EU-Kommission bedauerte das Urteil, betonte jedoch, sie werde ihren internationalen Verpflichtungen Folge leisten. Die EU hat 15 Monate Zeit, die Vorgaben zu verwirklichen. EU-Landwirtschaftskommissarin Mariann Fischer Boel erklärte, in ihren endgültigen Vorschlägen für eine Reform der EU-Zuckermarktordnung, die sie am 22. Juni vorstellen will, werde das Urteil bereits berücksichtigt. Der Deutsche Bauernverband dagegen forderte die Bundesregierung und die EU-Kommission dazu auf, „dem rücksichtslosen Verdrängungswettbewerb des Weltmarktführers Brasilien Einhalt zu gebieten“. Brasilien habe in den letzten fünf Jahren seine Exporte um zwei Drittel „zu Lasten der EU und der Entwicklungsländer gesteigert“. Rudolf Buntzel hingegen erklärte, Brasilien gehe es lediglich darum, das „illegitime EU-Zuckerdumping auf Drittländermärkten“ zu unterbinden. Ziel sei nicht, die EU-Märkte für brasilianischen Billigzucker zu öffnen. (ell)

Afghanistan: Entwaffnung laut UN erfolgreich



Nach UN-Angaben hat Mitte Mai die Zahl der entwaffneten Milizionäre in Afghanistan die Marke von 50 000 überschritten. Damit wäre das von Präsident Hamid Karsai vor einem Jahr verkündete Ziel erreicht, bis zum Sommer 2005 alle registrierten Milizionäre zu entwaffnen – das beim UN-Entwicklungsprogramm angesiedelte Programm zur Entwaffnung und Wiedereingliederung geht offiziell von rund 50 000 Milizangehörigen und ehemaligen Soldaten in Afghanistan aus. Die International Crisis Group hat allerdings Zweifel an diesen Angaben. Das UN-Programm berücksichtige nur unzureichend, dass sich viele Milizionäre einfach lokalen Polizeieinheiten oder den Privatarmeen von Provinzgouverneuren angeschlossen haben, heißt es in einer Studie. Zudem gebe es eine Vielzahl inoffizieller Milizen, die das UN-Mandat nicht erfasse. (ell)

ZUCKERMARKTREFORM FÜR AGROBUSINESS

Die Reform der EU-Zuckermarktordnung (ZMO) wäre eine Chance gewesen, einer sozial und ökologisch verträglichen Zuckerwirtschaft in Nord und Süd einen Schritt näher zu kommen.

Doch von der Ende November beschlossenen neuen ZMO profitieren in erster Linie Großgrundbesitzer, Großexporteure und die zuckerverarbeitende Industrie auf Kosten der Kleinbauernfamilien weltweit.

Rudolf Remler-Schöberl

Einer der Auslöser dieser Reform war die WTO-Klage von Brasilien, Thailand und Australien. Dabei wurden in erster Linie die EU-Exportsubventionen für Zucker ins Visier genommen. Obwohl der Preis für Zucker in Europa dreimal so hoch wie am Weltmarkt ist, führte die bestehende Quotenregelung zu einer Überproduktion, die am Weltmarkt zu Dumpingpreisen abgesetzt werden musste. Eine Reform war also dringend notwendig. Von dieser Reform sind aber nicht nur die europäischen Bauern betroffen, sondern auch einige AKP-Staaten (die ehemaligen Kolonien der europäischen Großmächte in Afrika, der Karibik und der Pazifikregion, die privilegierte Handelspartner der EU sind), die bisher einen bevorzugten Marktzugang genossen, sowie einige der ärmsten Länder (im Entwicklungsjargon: *Least Developed Countries*, LDCs), die durch die „*Everything but arms*“-Initiative der EU einen zoll- und quotenfreien Marktzugang für ihre Produkte bekommen.

Es entstand ein breiter Diskussionsprozess, wie eine Reform aussehen müsste, die speziell den ärmsten Ländern und einer kleinräumigen, bäuerlichen Landwirtschaft in Nord und Süd zugute kommt. Die von europäischen Bauern, NGOs und den ärmsten Entwicklungsländern teilweise gemeinsam erarbeiteten Vorschläge wurden von der EU-Kommis-

sion aber verworfen, denn diese wollte ihre Freihandels- und Liberalisierungsagenda vorantreiben.

Ab dem Wirtschaftsjahr 2006/07 werden die Garantiepreise für Weißzucker bis 2010 um 36 Prozent sinken, wovon auch die Bauern und Bäuerinnen aus den AKP-Ländern und den LDCs betroffen sind. Während für die europäischen Bauern Kompensationen in der Höhe von 64 Prozent vorgesehen sind, werden die Verluste von Bauern aus Entwicklungsländern kaum kompensiert. Die AKP-Staaten verlieren durch die Preissenkung an die 500 Millionen Euro pro Jahr und erhalten lächerliche 40 Mio. Euro für Hilfsprogramme im Jahr 2006. Die LDCs erhalten gar keine Entschädigung.

AKP-Länder und LDCs auf Verliererseite

In der Karibik haben einige AKP-Länder wie Guyana, Jamaika und Belize aufgrund der EU-Zuckermarktreform mit schwerwiegenden sozio-ökonomischen Beeinträchtigungen zu rechnen. In Guyana, das von der Weltbank als eines der am höchsten verschuldeten Entwicklungsländer eingestuft wurde, ist Zucker das Rückgrat der Wirtschaft. Laut Angaben der *Guyana Sugar Corporation* stehen etwa 30.000 Arbeitsplätze und die Existenz von schätzungsweise 150.000



Kinderarbeit auch beim Zuckerrohrschneiden

Menschen (das sind 20 Prozent der Bevölkerung) auf dem Spiel. Bereits heute leben 35 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze.

Auch für afrikanische Staaten wie Tansania, wo Zuckerrohr im Norden des Landes von vielen Kleinbauernfamilien

angebaut wird und in den letzten Jahren einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung in dieser Region geleistet hat, sieht die Zukunft düster aus. Durch die Preissenkung innerhalb der EU verliert allein Tansania elf Millionen Euro pro Jahr an Exporteinnahmen. Andere afrikanische Länder wie Mosambik, Malawi oder Sambia könnten sich am Zuckermarkt behaupten, aber nur dann, wenn sie erheblich größere Mengen ausführen können, um nach dem Preisverfall den bisherigen Exporterlös halten zu können. Wie etwa Sozial- und Umweltstandards in bilateralen Handelsabkommen verankert werden sollen, wenn gleichzeitig die Abnahmepreise gesenkt werden, bleibt eine der vielen ungeklärten Fragen dieser Reform. Die 6.500 in der sambischen Zuckerindustrie beschäftigten Menschen verdienen nach wie vor zu wenig, um davon leben zu können. Durch eine Senkung der Preise wird sich ihre Situation kaum verbessern.

Mehr Profit für brasilianisches Agrobusiness

In der brasilianischen Zuckerwirtschaft herrscht nach den jüngsten Entscheidungen Aufbruchsstimmung. Mit durchschnittlich 200 US-Dollar pro Tonne hat Brasilien weltweit die geringsten Produktionskosten und ist schon heute einer der dominierenden Akteure am Weltmarkt. Die ohnehin bereits enorme Anbaufläche von 13,5 Mio. ha wird in den kommenden Jahren massiv ausgeweitet werden – mit teils katastrophalen Folgen für Mensch und Umwelt. Eine FIAN-Studie hat die Auswirkungen für die verschiedenen Regionen analysiert: In den südlichen Landesteilen werden sich die Konzentrationsprozesse der Unternehmen unter Einsatz von internationalem Kapital beschleunigen. Die soziale Situation in diesen Betrieben ist zwar besser als in anderen

Regionen, doch ist aufgrund der fortschreitenden Mechanisierung im Agrarbereich mit der „Freisetzung“ von hunderten tausenden Landarbeitern zu rechnen. Bezüglich des Umweltschutzes sind zwar einige Verbesserungen zu erwarten, doch das Konzept einer ökologisch

weiter Seite 25 ⇨

Von allen Kommentaren zum Thema sucht die *Standard*-Redaktion aus allen deutschen Zeitungen einen aus der Tageszeitung *Die Welt* aus – von jeher nicht gerade ein Organ für Gewerkschaftsinteressen, alte Sozialdemokratie oder gar emanzipatorische soziale Bewegungen. Unter der Überschrift „Linksruck in Lateinamerika: Populismus pur“ wird vor dem „explosiven Gemisch“ gewarnt, das aus Identitätsdiskurs und dem „Erwachen indigener Völker“ hervorgehe. Dies sei insbesondere dann gefährlich, wenn „ein Demagoge wie Evo Morales den Erdgashahn auf- oder zudrehen kann.“ Der *Standard* lässt ihm also freien Lauf, dem neoliberalen Abscheu gegen jede Form der Vergesellschaftung: die Angst, dass Morales nun das in Bolivien veranstaltet, was Chávez mit Venezuelas Öl bereits vorgeführt hat, die Verstaatlichung der Ressourcen. Außerdem würde, so Welt-Kommentator Hans Christoph Buch, der lateinamerikanische Trend zu mehr Demokratie mit den neuen linken Präsidenten umgekehrt.

Ignoranz gegenüber sozialen Bewegungen

Die zitierten Beispiele lassen also ganz polemikfrei die Zusammenfassung zu: Im *Standard* werden die rechten Präsidenten Lateinamerikas hofiert und die linken beschimpft. Es geht aber gar nicht hauptsächlich um das Ansehen staatlicher Würdenträger. Die aktuellen Entwicklungen in Bolivien oder Venezuela als „Populismus“ abzutun, ignoriert auch die sozialen Bewegungen, die sie tragen: Die unteren städtischen Schichten in Venezuela, die die „bolivarianische Revolution“ unterstützen, oder die bäuerlichen AktivistInnen in Bolivien, die erfolgreich die Privatisierung des Wassers verhindern konnten, bis hin zur zapatistischen Bewegung in Mexiko, deren Auftreten der eigentliche Anfang vom Ende der PRI-Herrschaft war. Gerade in diesen Kämpfen um das Recht auf Rechte steckt ein gesamtgesellschaftliches Demokratisierungspotenzial, das nicht sehen kann und will, wer die ProtagonistInnen dieser Bewegungen als unmündige Deppen diffamiert.

Die Wahl von Morales als Umkehr des Demokratisierungstrends zu interpretieren, verklärt darüber hinaus nicht nur die neoliberalen 1990er Jahre als

stabil, geordnet und demokratisch. Es geht noch weiter: Denn „Demokratisierung“ wurde allgemein – als mehr oder weniger gelungen – konstatiert, nachdem auch die letzte Militärdiktatur aus den 1970er und 1980er Jahren niedergedämpft war. Eine „Umkehr“ zu diagnostizieren legt also nahe, wir hätten es bei Chávez und Morales mit Leuten zu tun, die ihre Macht auf eingeschworenen Zirkeln treuer Vasallen und systematischen Morden an politischen Gegnern gründeten, kurz: einem „linken Totalitarismus“.

Neoliberale Apologie des Marktes

Das Lob der Technokraten, die totale Gegnerschaft gegenüber jeglicher Vergemeinschaftung und ein scheinheiliger Antitotalitarismus gehören zu den Essentials der neoliberalen Ideologie. Es war eines der Geburtsmerkmale der neoliberalen Doktrin in den späten 1930er Jahren, linke und rechte politische Bewegungen unter dem Blickwinkel staatlicher Interventionen (in Wirtschaft und Gesellschaft) gleichzusetzen und die seeligmachenden Kräfte des Marktes als dritten, „antitotalitären“ Weg zu präsentieren. Dass die Marktprinzipien, wenn's drauf ankommt, auch mit Hilfe von Militärdiktaturen wie in Chile und Argentinien der 1970er Jahre durchgesetzt werden müssen, sollte dem *Standard* niemand unterstellen. Auch der Neoliberalismus hat sich modernisiert und neue Bündnispartner und Träger-schichten außerhalb des Militärs gefunden. Ehemals linke Intellektuelle und Zeitungsredaktionen gehören dazu.

Mit Blick auf die Mobilisierung gegen den Europa-Lateinamerika-Gipfel, der im Rahmen der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im Mai 2006 in Wien stattfindet, ist also von der bürgerlichen Presse nichts zu erwarten, was den Kurs jener Regierungen kritisiert, die auch von *Standard*-AutorInnen einst als rechts und neoliberal eingestuft wurden. Das sollte zumindest im Hinterkopf behalten werden. □

Der Autor ist Mitherausgeber (mit Olaf Kaltmeier und Elisabeth Tuidler) des Buches „Neoliberalismus – Autonomie – Widerstand. Soziale Bewegungen in Lateinamerika“, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster 2004.



⇒ von Seite 16 : ZUCKERMARKT-REFORM

äußerst bedenklichen Monokultur, die auf Großgrundbesitz und Landkonzentration beruht, wird ausgeweitet.

Im Mittelwesten und in Minas Gerais erfolgt die Ausweitung der Anbaufläche im ohnehin stark bedrohten Ökosystem *Cerrado* (Baumsavanne). Zudem werden Feuchtgebiete und Flüsse durch Pestizide verseucht, und da die Beschäftigungseffekte des Zuckerrohranbaus gering sind, muss die lokale Bevölkerung abwandern. Dadurch steigt der Druck auf unbesiedelte Regionen am Rande des Amazonasbeckens.

Im Nordosten, dem traditionellen Standort der Zuckerwirtschaft, könnte es zu einer Wiederbelebung der Zuckerproduktion kommen. Diese Region mit den niedrigsten Sozialstandards des Landes wird von feudalen Zuckerbaronen kontrolliert, auf deren Plantagen nach wie vor sklavenartige Arbeitsbedingungen vorherrschen. Ein Exportboom könnte auch diesen Zuckerbaronen zugute kommen, ohne dass Verbesserungen der Arbeitsbedingungen zu erwarten wären.

Brasilien hat nach der Statistik der Regierung 44 Millionen permanent schwerst unterernährte Menschen, obwohl es ein reiches Land ist. Die exportorientierte, kapitalintensive Landwirtschaft schafft aber kaum Arbeitsplätze und Einkommen auf dem Land, sondern vergrößert das Heer vertriebener und „überflüssiger“ Landarbeiter und Kleinbauernfamilien. Altimir Torelli, Leiter der Familien- und Kleinbauerngewerkschaft FETRAF-SUL, bringt es auf den Punkt: „In Brasilien gibt es einen großen Widerspruch: Das Agrobusiness exportiert in alle Welt Kaffee, Zucker und Soja, und die Hälfte der Brasilianer leidet Hunger. Dies ist das absurde Ergebnis des Modells der Kommerzialisierung der Landwirtschaft, das die WTO propagiert.“

Auch die Regierung Lula kann oder möchte dieser Entwicklung unter der Last des Schuldendienstes und dem Druck der Großgrundbesitzer kein anderes Modell entgegensetzen. □

Der Autor ist Referent für Anwaltschaft & Lobbying bei der Dreikönigsaktion. Diese unterstützt die ökumenische Landpastoral (CPT) im Nordosten Brasiliens und hat an der Allianz zwischen NGOs und österreichischen Rübenbauern mitgewirkt.

Brüssel, den 20. Februar 2006

GAP-Reform: EU-Agrarminister beschließen grundlegende Reform des Zuckersektors

Die Agrarminister der EU haben heute eine einschneidende Reform der europäischen Zuckermarktordnung beschlossen. Mit der Neuregelung, die am 1. Juli 2006 in Kraft tritt, wird ein seit nahezu 40 Jahren weitgehend unverändertes System in die generelle Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik einbezogen. Sie wird die langfristigen Zukunftsperspektiven der Zuckererzeugung in der EU sichern, deren Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung fördern und die Position der EU in der laufenden Welthandelsrunde stärken. Kernpunkte der Reform sind eine Kürzung des garantierten Mindestpreises für Zucker um 36 Prozent, großzügige Ausgleichszahlungen an die Landwirte und ein Umstrukturierungsfonds als Anreiz für wettbewerbschwächere Zuckerhersteller, aus der Produktion auszuscheiden.

„Ich bin sehr froh, dass der Ministerrat mit diesem mutigen Beschluss die längst überfällige Reform eingeleitet hat“, erklärte Mariann Fischer Boel, Kommissarin für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. „Die Maßnahmen mögen hart erscheinen, aber es gibt keine Alternative. Durch die Reform kann die Zuckerwirtschaft der EU vertrauensvoll in die Zukunft blicken. Und wir haben genügend Finanzmittel, um Betriebe, die aus der Zuckerproduktion ausscheiden müssen, bei der Entwicklung alternativer Einkommensquellen zu unterstützen.“

Die bisherige Zuckerregelung der EU war unhaltbar geworden. Der Zuckerpreis lag um das Dreifache über dem Weltmarktniveau. Das Ausfuhrsystem widersprach den internationalen Handelsregeln. Und die EU hat beschlossen, ab 2009 ihren Markt vollständig für Importe aus den 49 ärmsten Ländern der Welt öffnen.

Durch die jetzigen Änderungsschritte stehen uns ausreichend Mittel zur Verfügung, um die schmerzhaft, doch absolut unerlässliche Umstrukturierung zu erleichtern und den Landwirten einen Ausgleich zu gewähren. Die Reform bietet der Wirtschaft langfristige Sicherheit. Und für die öffentlichen Finanzen entsteht keinerlei zusätzliche Belastung.

Die Zuckerproduktion der EU wird voraussichtlich um 6 bis 7 Millionen Tonnen auf ein tragfähiges Niveau mit haltbaren Preisen zurückgehen. Der Binnenbedarf wird aus europäischer Erzeugung und durch Importe aus den AKP-Partnerländern und den am wenigsten entwickelten Ländern gedeckt werden.

Die Exporte der EU werden drastisch zurückgehen, dadurch wird sie ihren WTO-Verpflichtungen nachkommen können.

Die Zuckererzeugung wird dort erhalten bleiben, wo dies am vernünftigsten ist, während der durch die Preissenkung entstandene Einkommensverlust für die Landwirte großzügig ausgeglichen wird. Ihre Direktzahlungen werden in die Betriebsprämienregelung einbezogen und an die Erfüllung strenger Kriterien zum Umweltschutz und zur Bodenbewirtschaftung gebunden.

In den wettbewerbsschwächeren Gebieten wird es einen finanziellen Anreiz zur Schließung oder Umstellung von Zuckerfabriken und zur Umschulung der Arbeitnehmer geben. Den Landwirten wird die Diversifizierung auf andere Erzeugnisse erleichtert.

Zusätzliche Beihilfen sind in den Mitgliedstaaten vorgesehen, die ihre Zuckererzeugung um mehr als die Hälfte reduzieren oder ganz abbauen.

Die Reform wird auch Zuckererzeuger in den Entwicklungsländern berühren, die durch traditionelle Liefervereinbarungen von dem höheren EU-Preis profitiert haben.

Für viele Zucker exportierende Entwicklungsländer wird die EU ein attraktiver Markt bleiben. Finanzielle Unterstützung zur Modernisierung, Anpassung oder Diversifizierung gibt es für solche Länder, denen die neuen Rahmenbedingungen Schwierigkeiten bereiten.

Kommission kündigt einjährige Kürzung der Zuckerproduktion an

Das erste Wirtschaftsjahr nach der Reform könnte durch Überschüsse auf dem Markt wegen der eingeschränkten Exportmöglichkeiten sehr schwierig werden, während die Auswirkungen des Umstrukturierungsfonds noch nicht spürbar sind. Selbstverständlich wird die EU alle Exportmöglichkeiten im Rahmen ihrer internationalen Verpflichtungen nutzen, doch sie muss dabei der Entscheidung des WTO-Berufungsgremiums nachkommen und die eigene Haushaltsdisziplin wahren.

Entsprechend den Forderungen verschiedener Mitgliedstaaten schlägt die Kommission daher vor, die Quotenzuckerproduktion im ersten Jahr um 2 bis 3 Millionen Tonnen zu senken, um den Druck vom Markt zu nehmen. Diese Übergangsmaßnahme, die im Verwaltungsausschussverfahren ergeht, wird das Marktgleichgewicht verbessern, ohne neue Zuckerbestände aufzubauen.

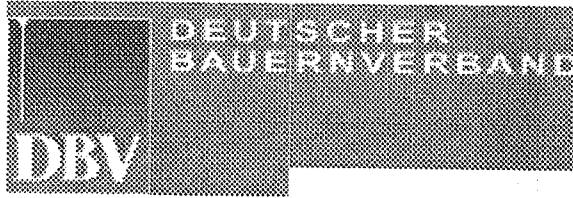
„Diese einmalige Kürzung der Zuckererzeugung ist unentbehrlich, um dem neu reformierten Zuckermarkt einen guten Start zu ermöglichen“, sagte dazu Kommissarin Fischer Boel. „Wenn wir jetzt nicht handeln, werden hohe Überschüsse bereits zu Beginn der Reform auf den Markt drücken. Durch diese Maßnahme können wir die Neuregelung in einem ausgeglichenen Markt einführen. Ich räume ein, dass diese Entscheidung für manche Betriebe schwierig sein wird. Deshalb werden bei der Kürzung die besonderen Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Aufgabe von Quoten für 2006/07 berücksichtigt.“

Einzelheiten der Produktionskürzung

Die Kürzung der Quotenproduktion wird voraussichtlich bei 2,5 Millionen Tonnen liegen. Diese Menge wird nach einer ausgewogenen Gewichtung zwischen der traditionellen Methode mit Verteilungskoeffizienten und der in der neuen Grundverordnung vorgesehenen linearen Reduzierung auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Zuckerquoten, die ein Mitgliedstaat bereits im ersten Wirtschaftsjahr aufgegeben hat, werden gegen die Kürzung aufgerechnet. Der Entwurf der Kommissionsentscheidung wird dem Verwaltungsausschuss für Zucker am 2. März 2006 zur Abstimmung vorgelegt.

3. Kapitel

Pressemitteilungen und Positionen zur EU- Zuckermarktreform



Zuckermarktordnung enthält unverzichtbare Vorteile
03.02.2004

Sonnleitner sieht Möglichkeiten der Weiterentwicklung

Die Zuckermarktordnung ist kein Auslaufmodell. Sie bietet vielmehr alle Möglichkeiten einer Weiterentwicklung mit Vorteilen für die Verbraucher, die Zuckerrübenanbauer, die heimische Wirtschaft und die Entwicklungsländer. Dies stellte der Präsident des Deutschen Bauernverbandes (DBV), Gerd Sonnleitner, auf einer Festveranstaltung zum 100jährigen Bestehen des Rheinischen Zuckerrübenbauernverbandes im rheinischen Neuss fest. Er forderte eine Fortentwicklung der bestehenden Marktordnung. Die Zuckerrübenbauer und die Zuckerindustrie hätten in den vergangenen 100 Jahren eine äußerst erfolgreiche Entwicklung erlebt, die auf Innovationen basiere. Zucker sei und bleibe ein hochwertiges Nahrungsmittel. Durch den Auf- und Ausbau des Bio-Ethanol entstünden mit der Zuckerrübe auch weitere innovative und fortschrittliche Marktentwicklungen. Für solche neuen Märkte sei weiterhin Pioniergeist erforderlich. Die damit verbundenen Risiken seien gerade auf der Grundlage einer verlässlichen Marktordnung sinnvoll und tragbar.

Auf das System der Mengenregulierung durch nationale Zuckerquoten in der EU könne deshalb nicht verzichtet werden, würden dadurch auch kostendeckende Erzeugerpreise gewährleistet. Deshalb habe der DBV gemeinsam mit den Zuckerrübenverbänden in großer Geschlossenheit gegenüber der EU-Kommission deutlich gemacht, dass keine der von ihr vorgeschlagenen "Optionen" für eine Reform der Zuckermarktordnung eine realistische Basis darstelle, betonte Sonnleitner. So bedeute eine weitere Liberalisierung nichts anderes als die Verdrängung des Rübenzuckers durch den Rohrzucker. Gleiche Wirkungen hätten Preissenkungen, mit denen ein Marktausgleich angesichts der Unterschiede in den Produktionskosten zwischen Europa und Brasilien illusionär sei. "Ich werde jede Verdrängung der Zuckerrübe zugunsten des Zuckerrohrs auf das Härteste bekämpfen", betonte Sonnleitner.

Für die Zukunft des heimischen Zuckerrübenbaus sei folgreich ein gewisser Außenschutz unverzichtbar. Ansonsten würden agroindustrielle Komplexe in Brasilien und Südafrika unter dem Deckmantel der Entwicklungshilfe den heimischen Familienbetrieben beim Zuckerrübenbau die Existenzgrundlage nehmen. Jedem politisch Verantwortlichen müsse deshalb klar sein, dass es in der Diskussion über den Außenschutz bei den WTO-Verhandlungen nicht wirklich um Entwicklungshilfe ginge, sondern um die Monopolisierung des Zuckermarktes durch Brasilien und einige andere Rohrzucker anbauende Länder zu Lasten der EU und der wirklichen Entwicklungsländer. Denn die ärmsten Länder der Welt erhielten von der EU bereits jetzt vorbildlich die Möglichkeiten für Zuckerimporte zu europäischen Preisen. Deshalb scheine auch in diesen Staaten die Erkenntnis zu greifen, dass sie den Kampf für eine sachgerechte Reform der EU-Zuckermarktordnung unterstützen müssten, stellte Sonnleitner fest.

Ansprechpartner: Pressestelle Deutscher Bauernverband
E-Mail: presse@bauernverband.de

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-Zuckerrübenenerzeugung bis auf einen Umfang, der 75 % des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs entspricht, 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 (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-Marktordnung (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
Rohrzucker, Interventionspreis	EU	523,70
Glucosesirup, Saccharin als Zuckerersatz	Weltmarkt	320

Interview mit Dr. Gebhard

Deutsche Zuckerwirtschaft vor dem Aus?

Interview mit Dr. Gebhard, Vorsitzender der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker.

Sprecher: Bisher haben die Zuckererzeuger in der Europäischen Union beim Verkauf der süßen Rohware einen stabilen Preis bekommen. Das wurde durch die europäische Zuckermarktordnung garantiert. Doch nun könnte den Zuckerrübenanbauern in Europa die sichere Existenzgrundlage genommen werden. Das zeigt der von EU-Agrarkommissar Franz Fischler vorbereitete Entwurf, der den Zuckermarkt völlig reformieren soll. Dr. Hans-Jörg Gebhard, Vorstandsvorsitzender der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker, erläutert den Reformvorschlag:

Dr. Hans-Jörg Gebhard: „Europa muss evtl. zukünftigen Verpflichtungen im Welthandel gerecht werden, das erkennen wir auch an. Jetzt liegt aber ein Vorschlag auf dem Tisch, der weit über das Ziel hinauschießt. Reduzierung der Zuckerquote um knapp drei Millionen Tonnen, Reduzierung der Preise um mehr als ein Drittel...“

Sprecher: Und genau hier liegt die Problematik, die den europäischen Zuckerrübenbauern Existenzsorgen bereitet. Denn die Garantiepreise sollen innerhalb von drei Jahren um insgesamt mehr als ein Drittel sinken. Die Konsequenzen sind abzusehen.

Dr. Hans-Jörg Gebhard: „Dies wird zu einem großen Beschäftigungsrückgang in der deutschen Zuckerwirtschaft führen. Davon betroffen sind vor allem wieder einmal die strukturschwachen ländlichen Gebiete. In Deutschland haben wir einfach sehr hohe Umwelt und Arbeitsstandards. In Brasilien und anderen Billig-Lohn-Ländern wird dagegen ohne Rücksicht auf Mensch und Natur produziert. Das kann man in Europa, bei unseren hohen Standards, auf die Dauer ohne gewisse Schutzmechanismen nicht durchhalten.“

Sprecher: So würde sich beispielsweise der Zuckerrübenanbau in EU-Staaten wie Finnland, Italien und den baltischen Republiken einfach nicht mehr rechnen. Gegen die geplante Reform haben sich auch die Regierungschefs der so genannten AKP-Staaten, d.h. Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks, ausgesprochen. Diese Länder konnten Zucker bisher zu Vorzugsbedingungen, also zu garantierten und stabilen Preisen, in die EU importierten.

Dr. Hans-Jörg Gebhard: „Wir fordern, dass die Interessen der AKP-Länder berücksichtigt werden, da die stabilen Einnahmen aus dem Zuckerexport in die EU ein wichtiger Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern sind. Es kann nicht sein, dass die Interessen gerade der kleineren Entwicklungsländer unter den Tisch fallen.“

Sprecher: Die Zuckerindustrie erklärte sich zum Dialog bereit, um der Zuckerwirtschaft in der EU noch eine Chance zu geben. Denn bei einer Umsetzung des Reformvorschlages könnte dieser Landwirtschaftszweig bald völlig verschwinden. In Sachen Zucker ist das letzte Wort also hoffentlich noch nicht gesprochen. Bleibt nur zu hoffen, dass die Regelungen auf EU-Ebene nicht auf den Schultern der heimischen Zuckerhersteller und zu Lasten der Zuckerindustrie in den Entwicklungsländern ausgetragen werden.

Internationaler Agrarhandel ist kein Selbstzweck

**Nichtregierungsorganisationen
fordern Vorrang für
Menschenrechte, Gerechtigkeit und
Nachhaltigkeit bei den WTO-
Agrarverhandlungen**

Position des Forums Umwelt und Entwicklung



*Forum Umwelt
und Entwicklung*

In der Welthandelsorganisation (WTO) wird über ein neues Agrarabkommen verhandelt. Obwohl die Doha-Erklärung eine „Entwicklungsrunde“ versprochen hatte, drohen die Anliegen der Entwicklungsländer, insbesondere die der Armen und Hungernden in diesen Ländern, unter den Tisch zu fallen. Das Rahmenabkommen des Allgemeinen Rats vom 1. August 2004, auch Juli-Rahmenabkommen genannt, offenbart grundsätzliche Defizite und macht einen Erfolg im Sinne der Armuts- und Hungerbekämpfung, des Menschenrechts auf Nahrung, der internationalen und sozialen Gerechtigkeit sowie der globalen ökologischen Herausforderungen unwahrscheinlich. Das Rahmenabkommen von 2004 konnte bisher nicht weiter entwickelt werden. Die Interessenskonflikte erscheinen unvereinbar und der Prozess läuft auf eine weitere Liberalisierung des Agrarhandels hinaus, die kaum Rücksicht auf soziale und ökologische Faktoren nimmt und eine Vielzahl von Bauernfamilien in den Entwicklungsländern und auch in Europa in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet.

Ziele

Die Liberalisierung des internationalen Agrarhandels droht zum Selbstzweck zu werden. Es wird zwar oft behauptet, dass sie im Namen von Armutsbekämpfung und globaler Entwicklung durchgeführt wird, doch haben die bisherigen Agrarhandelsregeln eher das Gegenteil bewirkt. Eine Liberalisierung des Agrarhandels nach bisherigem Vorzeichen, die zuerst den Interessen der Stärkeren verpflichtet ist, wird diese Situation verschärfen. Die internationale Agrarhandelsordnung muss daher aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen des Forums Umwelt & Entwicklung dringend den folgenden Zielen untergeordnet werden:

1. **Menschenrecht auf Nahrung.** In seinem diesjährigen Bericht an die Menschenrechtskommission betont der UN-Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf Nahrung, Jean Ziegler, dass internationale Abkommen die Spielräume zur Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung nicht einschränken dürfen: „Staaten dürfen in der WTO, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Weltbank keine Entscheidungen treffen, die in anderen Ländern zu Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung führen.“ Über siebzig Prozent der Hungernden sind marginalisierte Kleinbauern oder Landlose. **Reformierte Agrarhandelsregeln dürfen die Förderung und den Schutz einer bäuerlichen und nachhaltigen Landwirtschaft nicht behindern, indem sie marginale Produzenten einer unfairen Konkurrenz auf dem Weltmarkt ausliefern.**
2. **Armuts- und Hungerbekämpfung.** Auf dem UN-Millenniumsgipfel hat sich die internationale Staatengemeinschaft verpflichtet, den Anteil der Armen weltweit bis zum Jahre 2015 zu halbieren. Seitdem ist die Anzahl der Hungernden aber nicht gesunken, sondern auf den traurigen Höchststand von 852 Millionen angestiegen. **Reformierte Agrarhandelsregeln müssen sich daran messen lassen, ob sie es schaffen, Armut und Hunger signifikant zu reduzieren.**
3. **Ökologische und soziale Nachhaltigkeit.** Die Liberalisierung und die Ausrichtung auf zunehmenden Welthandel haben zur Konzentration landwirtschaftlicher Produktion und zur Verdrängung kleinbäuerlicher Betriebe im Norden und Süden beigetragen. Die bestehenden Agrarhandelsregeln begünstigen einseitig die Interessen multinationaler Agrarkonzerne und großer Exporteure. Lange Transportwege sowie der verstärkte Einsatz von Energie, Pestiziden, Düngemittel, Wasser u.a. in intensivierten Großbetrieben bringen massive Umwelt- und Gesundheitsschäden für Landarbeiter und Landbevölkerung mit sich. Entwicklung kann nicht allein nach Maßstäben des

wirtschaftlichen Wachstums und der Weltmarktintegration beurteilt werden.

Die Wirkung von Agrarhandelsregeln ist einer Nachhaltigkeits-Folgeanalyse zu unterwerfen. Agrarhandelsregeln dürfen einer breitenwirksamen Einkommensverteilung, beschäftigungswirksamen ländlichen Entwicklung, ökologisch nachhaltigen Anbaumethoden und einer vielfältigen Agrarstruktur und Kulturlandschaft nicht zuwiderlaufen.

4. **Nord-Süd-Gerechtigkeit.** Das bisherige Agrarabkommen ist in hohem Maße auf die Interessen der exportorientierten Agrar- und Ernährungsindustrie in den reichen Industrieländern, vor allem in der EU und den USA, zugeschnitten. Die Schiefelage zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bei Subventionen und Außenschutz wurde durch das Agrarabkommen trotz aller Reduktionsverpflichtungen nicht abgebaut, sondern festgeschrieben. **Reformierte Agrarhandelsregeln dürfen den Status quo nicht zementieren, sondern müssen Entwicklungsländern eine wirkliche „Sonder- und Vorzugsbehandlung“ zugestehen.**
5. **Kohärenz von Handelsrecht und anderen internationalen Abkommen.** Es besteht gegenwärtig eine faktische Vorherrschaft von WTO-Verträgen vor anderen internationalen Vertragswerken, wie etwa gegenüber den Umweltkonventionen und Menschenrechtspakten. **Reformierte Agrarhandelsregeln müssen den Respekt vor diesen internationalen Abkommen in ihre Bestimmungen integrieren.**
6. **Ökologische und soziale Mindeststandards.** Gegenwärtig können Produkte im- und exportiert werden unabhängig davon, wie, von wem und unter welchen Arbeitsbedingungen sie hergestellt werden. Die Missachtung von Menschenrechten, international anerkannten Arbeitsnormen und um-

weltfreundlichen Produktionsweisen in der WTO steht einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung im globalen Maßstab entgegen. **Es gilt deswegen deren Berücksichtigung im internationalen Handelssystem voranzutreiben.**

Die unterzeichnenden Organisationen haben **grundsätzliche Vorbehalte** gegenüber der Tagesordnung der Agrarverhandlungen, da sie durch unausgeglichene Machtverhältnisse, intransparente und undemokratische Entscheidungsverfahren in der WTO vorgegeben wird und den oben aufgeführten Zielen zuwider läuft. Um diese Ziele zu erreichen, ist eine grundsätzliche Umorientierung erforderlich. Als erster Schritt ist es notwendig, dass eine Verschärfung der negativen Auswirkungen der internationalen Agrarhandelsregeln vermieden wird. Ein schlechtes neues Agrarabkommen kann enormen Schaden anrichten. Um eine Verschlechterung durch ein einseitiges Abkommen zu verhindern, müssen die vorhandenen Verhandlungsspielräume voll ausgeschöpft werden.

Laufende Agrarverhandlungen

Die unterzeichnenden Organisationen fordern die Bundesregierung auf, sich in den laufenden Agrarverhandlungen besonders für eine Ausweitung von Schutzmöglichkeiten der Entwicklungsländer im Sinne der Armut- und Hungerbekämpfung und nachhaltigen ländlichen Entwicklung einzusetzen. Zugleich soll die Bundesregierung für ein sofortiges Ende von Exportsubventionen und anderen Formen des Dumpings eintreten, um einen Export europäischer Agrargüter zu Preisen unterhalb der eigenen Produktionskosten zu verhindern. Subventionen und Schutzinstrumente sollen auch für die europäische Landwirtschaft möglich bleiben. Sie müssen allerdings deutlich enger an ökologische und soziale Kriterien gebunden werden und dürfen nicht als Förderung einer Produktion für den Export wirken.

Für die drei Pfeiler des Agrarabkommens - **Exportwettbewerb, interne Stützungen und Marktzugang** - ergeben sich daraus folgende **Einschätzungen und Forderungen**:

1. Exportwettbewerb

Die Exportsubventionen der Industrieländer haben einen besonders negativen Effekt auf die Landwirtschaft in Entwicklungsländern. Sie senken die Weltmarktpreise, treiben die lokalen Preise in den Keller und sind ruinös für all diejenigen Landwirte, deren Regierungen keine Subventionen zahlen oder Schutzzölle erheben können bzw. wollen. Zwar wurde die völlige Abschaffung dieser direkten Exportsubventionen und anderer Formen des Exportwettbewerbs im Rahmenabkommen beschlossen, allerdings bleibt der Zeitraum offen. Indirekte Wege der Exportsubventionierung werden nur unzureichend durch die anvisierten Regelungen erfasst.

Die Abschaffung der Exportsubventionen ist eine Selbstverständlichkeit. Sie darf von den Industrieländern nicht als Verhandlungsvorteil ausgenutzt werden.

Forderungen:

1. Die Exportsubventionen und staatlichen Exportkreditprogramme müssen innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Agrarabkommens auslaufen. Dabei sind im ersten Jahr alle notifizierten Mengen und Ausgaben um 50% zu reduzieren.
2. Exporte zu Preisen, die unter den eigenen Produktionskosten liegen, sind wie Exportsubventionen abzubauen.
3. Nahrungsmittelhilfe sollte vornehmlich in Form von Finanztransfers und nur als Schenkung vergeben werden. Die Gewährung von Nahrungsmittelhilfe darf nur auf Anfrage einer kompeten-

ten multilateralen Organisation (z.B. World Food Programme), nach Feststellung einer Notlage und auf der Grundlage objektiver Kriterien erfolgen. Die Verteilung muss ebenfalls multilateral organisiert oder überwacht werden. Eine Monetarisierung¹ von Warenhilfe muss ausgeschlossen werden.

4. Der GATT-Artikel 16/3² legitimiert Exportsubventionen und stellt ein Schlupfloch für subventionierte und/oder quersubventionierte Agrarausfuhren dar. Er muss abgeschafft werden.
5. Produkte, die durch einen hohen Einfuhrzoll geschützt werden, dürfen mittelfristig nicht mehr exportiert werden.

2. Interne Stützungen

Das System, auf dem die Verhandlungen zur internen Unterstützung beruhen, ist in seiner Logik anfechtbar. Die Subventionen werden in „stark“, „weniger“ und „minimal“ handelsverzerrend (Gelbe Box, Blaue Box und Grüne Box) eingeteilt. Durch minimale Anpassungen der Rechtsgrundlagen werden Agrarsubventionen von einer handelspolitisch problematischen Box in eine angeblich weniger problematische Box verschoben. Dumping wird dadurch nicht maßgeblich abgebaut und die Subventionen nicht auf die Förderung einer sozial und umweltgerechten Landwirtschaft ausgerichtet. Eine Überprüfung der Kriterien auf eventuelle Wettbewerbsverzerrungen sowie auf ihren Beitrag zu Dumping und zu nachhaltiger ländlicher Entwicklung findet nicht statt.

¹ Monetarisierung: Darunter versteht man den Verkauf von Warenhilfe auf dem Binnenmarkt und die Verwendung der Geldeinnahmen für einen abgesprochenen Zweck.

² GATT-Artikel 16/3 besagt: „Gewährt eine Vertragspartei dennoch mittelbar oder unmittelbar eine Subvention, gleich welcher Art, die eine Steigerung der Ausfuhr eines Grundstoffs aus ihrem Gebiete bewirkt, so darf sie diese Situation nicht so handhaben, dass sie dadurch mehr als einen angemessenen Anteil am Weltmarkt mit diesem Erzeugnis erhält.“

Forderungen:

1. Die am stärksten den Handel verzerrenden Subventionen des AMS³ müssen massiv reduziert werden. Der Export von Produkten, die von produkt-spezifischen AMS profitieren, muss in einem absehbaren Zeitraum völlig eingestellt werden.
2. Die „de-minimis“-Regel⁴ muss für die Industrieländer abgeschafft werden. Die Entwicklungsländer sind von einer Senkung ihrer „de-minimis Subventionen“ ausgenommen.
3. Die internen Stützungen aus der Blue Box müssen mittelfristig auslaufen. Bis zum Auslaufen der Zahlungen aus der Blue-Box müssen die Zahlungen mit einer Obergrenze versehen und die Kriterien überprüft werden, etwa ob sie wirklich Produktionseinschränkungen bewirken. Der Export von Produkten, die mit den „Neuen Blue-Box-Subventionen“ unterstützt werden, muss abgebaut werden mit dem Ziel, sie gänzlich auslaufen zu lassen.
4. Die Kriterien für Green-Box Maßnahmen müssen eindeutig auf den Erhalt von natürlichen Ressourcen, biologischer Vielfalt und die nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume ausgerichtet sein. Nur unter diesen Bedingungen

³ Definition AMS: ist die Summe aller internen Unterstützungsmaßnahmen (z.B. Marktpreisstützung, nicht ausgenommene Direktzahlungen), die als handelsverzerrend eingestuft werden, auslaufen sollen und bereits einer Reduktionsverpflichtung unterliegen. Für die Berechnung der Marktpreisstützung wird die Differenz zwischen dem administrativ festgelegten inländischen Preis und dem externen Referenzpreis mit der produzierten Menge des jeweiligen Produktes multipliziert. Das AMS stellt im Falle der EU mehrheitlich keine Subvention dar.

⁴ Definition: „de minimis“ Regel besagt, dass ein Teil der landwirtschaftlichen Unterstützung nicht reduziert werden muss, auch wenn sie als handelsverzerrend eingestuft wird. Sie ermöglicht Industrieländern jeweils 5% - Entwicklungsländern jeweils 10% - ihrer produkt-spezifischen und nicht produkt-spezifischen Unterstützung von der Reduktionsverpflichtung auszunehmen.

ist eine Förderung der Landwirtschaft im Norden möglich und legitim, die die nachhaltige Entwicklung und das Recht auf Nahrung im Süden nicht gefährdet. Green-Box-Subventionen dürfen nicht zu einer indirekten Subventionierung von Exporten führen (beispielweise von Baumwolle in den USA).

5. Subventionen der Green Box müssen ökologisch qualifiziert werden und sind an Arbeitskräfte zu binden. Dadurch werden positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt bewirkt und Konzentrationsprozesse der Produktion auf wenige Betriebe und Standorte vermieden. Die Einhaltung der Bedingungen muss periodisch überprüft werden.

3. Marktzugang

Das WTO-Abkommen von 1994 hat dazu geführt, dass Entwicklungsländer ihre Märkte noch weiter öffnen mussten, obwohl diese z. T. schon relativ weit geöffnet waren, während die Industrieländer ihre Märkte auch nach erfolgter Umsetzung der Zollabbaupflichten weiterhin abschotten konnten. Diese ungleichen Voraussetzungen hatten zur Folge, dass in vielen Fällen einheimisch produzierte Lebensmittel in Entwicklungsländern durch Billigimporte vom Markt verdrängt wurden, und gleichzeitig die Absatzmöglichkeiten für ihre Exportprodukte nicht verbessert wurden. Die Entwicklungsländer hatten im Gegensatz zu den Industrieländern bis auf wenige Ausnahmen keinen Zugang zur Schutzklausel, die einen Zollschutz erlaubt, wenn die Importe plötzlich stark steigen oder die Preise stark fallen. Daher hat aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen insbesondere ein verbesserter Schutz der Agrarmärkte der Entwicklungsländer und eine sozial und ökologische Landwirtschaft weltweit hohe Priorität.

Von einer weiteren Marktöffnung im Norden und Süden würden vorwiegend multinationale Agrarkonzerne und große Agrarexporteure in Entwicklungsländern

profitieren, die ihre Produkte billig auf dem Weltmarkt verkaufen können. Gleichzeitig würde durch eine radikale Marktöffnung in den Industrieländern die hier noch vorhandene bäuerliche sowie sozial- und umweltgerechte Landwirtschaft gefährdet. Der Marktzugang im Norden ist nicht der Schlüssel zur Bekämpfung der globalen Armut, wie oft suggeriert wird. Er kann einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten, allerdings nur wenn er maßvoll, unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien und mit Handelspräferenzen gezielt für ärmere Länder ausgestaltet wird. In diesem Sinne sprechen sich die unterzeichnenden Organisationen für einen „qualifizierten Marktzugang“ aus.

Forderungen:

1. Entwicklungsländern muss bei der gestaffelten Zollsenkungsformel eine größtmögliche Flexibilität zugestanden werden. Eine mäßige Senkung der gebundenen Zölle der Entwicklungsländer darf allenfalls nach der vollständigen Umsetzung der Beschlüsse zu Export- und internen Subventionen in Industrieländern wirksam werden.
2. Entwicklungsländern, die ihre Zölle niedrig gebunden haben, muss eine Erhöhung dieser gebundenen Zölle gestattet werden.
3. Entwicklungsländern muss das Recht zugestanden werden, einen Zusatzzoll auf solche Produkte zu erheben, die durch AMS-produktspezifische Subventionen und die „Neue Blaue Box“⁵

⁵ Zu der bisher bestehenden „Blauen Box“ ist im „Juli 2004-Rahmenvertrag“ eine neue Blaue Box auf Wunsch der US-Regierung hinzugekommen, die sich von der alten darin unterscheidet, dass sie keine produktionsbeschränkenden Maßnahmen verlangt. Sie enthält auch Subventionen, die „gar keine Produktion voraussetzen“. Diese Formulierung deckt das höchst umstrittene US-Subventionsprogramm der „Antizyklischen Zahlungen“ ab, die bei dem verlorenen Baumwollstreitschlichtungsfall in der WTO klar als handelsverzerrend und für andere als schädigend eingestuft wurden.

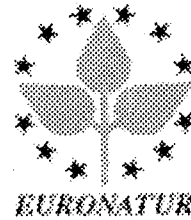
gefördert werden. Dieser Zusatzzoll unterliegt keiner Beweislast der Schädigung.

4. Nur Entwicklungsländer dürfen „Spezielle Produkte“ auf der Grundlage der im Vertrag festgehaltenen Kriterien ausweisen (Ernährungssicherung, ländliche Entwicklung und Verbesserung des Lebensunterhalts). Als „Spezielle Produkte“ müssen alle Grundnahrungsmittel und andere Produkte definiert werden, die für einkommens- und ressourcenarme Bauern („Low Income and Resource poor Farmers“)⁶ des jeweiligen Landes eine wichtige Existenzgrundlage darstellen. Eine Obergrenze für die Anzahl „Spezieller Produkte“ darf es nicht geben.
5. „Spezielle Produkte“ müssen von allen Reduktionsverpflichtungen ausgenommen werden. Darüber hinaus muss aus Gründen der Ernährungssicherheit die Erhöhung von Zöllen und die Einführung nicht-tarifärer Importbeschränkungen, wie etwa Mengenbeschränkungen, erlaubt werden. Ein Mindestzugang (TRQ) darf für „Spezielle Produkte“ nicht verlangt werden. Die Option des „Speziellen Schutzmechanismus“ muss auch für Spezielle Produkte zur Verfügung stehen.
6. Der „Spezielle Schutzmechanismus“ (SSM) muss effektiv und leicht zu handhaben sein. Er muss für alle Produkte der Entwicklungsländer zur Verfügung stehen und im Falle von Importfluten automatisch ausgelöst werden können („automatically triggered“). Über die Erhöhung von Zöllen hinaus muss der SSM auch Mengenbeschränkungen erlauben.

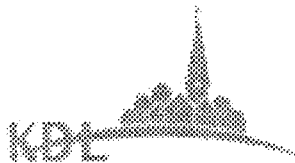
⁶ Jedes Land soll selber definieren und bei der WTO notifizieren, welche Art von Landwirtschaftsbetrieben darunter fällt. Alle WTO-Mitglieder haben das Recht diese Definition zu hinterfragen.

7. Die „Sensiblen Produkte“ der Industrieländer sollen sich durch nicht-handelsbezogene Anliegen begründen. Ihre Zölle müssen weniger stark reduziert werden und unterliegen nicht der Progression bei der Abbauformel. Die Industrieländer müssen für diese Produkte aber zusätzliche Zollkontingente einräumen, die mit oberster Priorität der Erzeugung in LDCs zugute kommen müssen.
8. Die Entwicklungsländer sollen die Möglichkeit bekommen, die Weiterverarbeitung ihrer landwirtschaftlichen Rohstoffe im eigenen Land zu fördern, indem die entsprechenden Branchen von der Zollreduktion ausgenommen werden. Die entwickelten Länder müssen unilateral ihre Zolleskalation abschaffen.
9. LDCs muss ein bevorzugter Marktzugang gewährt werden. Präferenzielle Importkontingente für diese Länder sollten an vertraglich ausgehandelte Umwelt- und Sozialstandards gebunden sein. Organisationen der Zivilgesellschaft sind an den Verhandlungen über die bilateralen Standards und an deren Überwachung zu beteiligen. Handelspräferenzen sind zudem so auszugestalten, dass sie für die Entwicklungsländer eine Teilhabe am höheren EU-Preisniveau sichern. Das stärkt die Entwicklungschancen in den Ländern des Südens und vermeidet gleichzeitig ein Unterlaufen des Preises für die bäuerliche Landwirtschaft im Norden.
10. Die WTO und auch die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit müssen durch finanzielle und technische Unterstützung den Entwicklungsländern helfen, den Umwelt- und Sozialstandards zu entsprechen.

Unterzeichner der Forderungen:



Gerechtigkeit jetzt!
Die Rechte der kleinen erregen



Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) / Brot für die Welt / Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) / BUKO Agrar Koordination / Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) / Euronatur / FIAN Deutschland / Gerechtigkeitsnetzwerk / Germanwatch / Inkota-netzwerk / Katholische Landjugendbewegung Deutschland (KLJB) / Kirchlicher Dienst auf dem Lande / Misereor / Naturland / Naturschutzbund Deutschland (NABU) / Netzwerk Afrika Deutschland (NAD) / Oxfam Deutschland / Weltladen-Dachverband / WWF Deutschland

FÜR EINE REFORM DER ZUCKERMARKTORDNUNG IN DER EU

QUELLE: FÜR EINE REFORM DER ZUCKERMARKTORDNUNG IN DER EU; gekürzt
Position von Umwelt-, Entwicklungs- und Landorganisationen
Initiator: Forum Umwelt und Entwicklung, Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung

Schrankenlose Liberalisierung bringt keine automatische Armutsreduktion! Liberalisierung als neues Schlagwort für Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern ist, wie in den meisten anderen Bereichen, auch für die Zuckerwirtschaft keine Lösung. Eine Ausdehnung des internationalen Zuckerhandels hätte, wenn überhaupt nur sehr indirekte Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung. Speziell im Fall Brasilien, dem weltweit größten Zuckerexporteur, weisen brasilianische PartnerInnenorganisationen von österreichischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eindringlich darauf hin, dass eine völlige Liberalisierung des Weltmarktes für Zucker verheerende Folgen für Kleinbauernfamilien, Landarbeiter und die Umwelt haben würde (genauere Hintergrundinfos zu Brasilien weiter hinten). Handelspolitische Reformen alleine bewirken wenig, wenn sie nicht mit Mechanismen und Kriterien, die auf eine Verbesserung der Umwelt- und Lebensbedingungen der Betroffenen angelegt sind, verknüpft werden. Folgende Gründe verdeutlichen diese Einschätzung:

- Zuckerrohr ist in den meisten Entwicklungsländern – mit ganz wenigen Ausnahmen – ein Anbauprodukt der Plantagen oder allenfalls einiger feudaler Großbetriebe.
- Die Zuckerwirtschaft ist gering verflochten mit der Restwirtschaft und gibt daher nur schwache, wenig breitenwirksame Wachstumsimpulse an die Volkswirtschaft weiter.
- Mehr Zuckerexporte bedeuten für die meisten Entwicklungsländer, dass internationale Konzerne neue Fabriken und Plantagen aufmachen und bestes potentielles Ackerland für den Zuckerrohranbau umgewidmet wird, das auch für kleinbäuerliche Nahrungsmittelproduktion genutzt werden könnte.
- Zuckerrohr ist nicht so arbeitsintensiv wie Nahrungsmittelanbau und schafft deshalb kaum Arbeitsplätze.

Jede Begründung hinsichtlich Armutsbekämpfung hat sich daran zu messen, ob die Handelsmaßnahme einen effektiven Beitrag zur Verbesserung der zum großen Teil katastrophalen Arbeitsbedingungen der ZuckerarbeiterInnen in den Entwicklungsländern leisten kann: Die menschenrechtliche Situation auf den Plantagen ist in vielen Entwicklungsländern problematisch. Nach Einschätzung der Internationalen Arbeitergewerkschaft der Nahrungsmittelindustrie (IUF) haben sich die Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse der ArbeiterInnen in fast allen Entwicklungsländern in den letzten 10 Jahren durch die Restrukturierungsprozesse der Zuckerwirtschaft erheblich verschlechtert. Zwangs-, Wanderarbeit und Tagelohn nehmen zu.

- Machtmissbrauch und Konzentrationsprozesse der international agierenden alten und neuen Zuckerkonzerne und örtlicher Zuckerbarone schreiten voran.
- Der Raubbau am Menschen und an der Natur wird durch den internationalen mörderischen Wettbewerb forciert.
- Darüber hinaus wächst die Bedrohung der Arbeitsplätze in der bestehenden Zuckerwirtschaft durch die Produktion von Zuckerersatzstoffen natürlicher, synthetischer oder gentechnischer Art und durch das Vordringen moderner Managementsysteme und Landbautechniken.

Eine allgemeine Liberalisierung lässt nur sehr geringe Möglichkeiten der Verknüpfung von Handel mit Umwelt- und Sozialstandards zu, wenn diese nicht als verbindliche internationale Abkommen existieren; bilaterale Handelsvereinbarungen sind dafür vonnöten, solange die Realisierung dieser Standards in multilateralen Handelsvereinbarungen nicht möglich ist. Ein geeignetes Instrument sind präferentielle Handelszugeständnisse. Die ärmsten Länder wären aufgrund ihrer strukturellen Nachteile ohne EU-Zuckermarktordnung gegenüber den größten Zuckerproduzenten im Norden und Süden nicht in der Lage, Zucker zu Preisen herzustellen, die konkurrenzfähig wären. Bei einer Auf-

gabe 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. Das Weiterbestehen einer Marktordnung macht es auch innerhalb der EU möglich, die europäischen Zuckerkonzerne an einen Verhaltenskodex für Unternehmertätigkeit auch im Ausland und auch für Zuliefererbetriebe zu binden.

Die internationale Bauernorganisation Via Campesina geht noch einen Schritt weiter und fordert den Ausschluss der WTO aus allen Verhandlungen über Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung und eine stärkere Beteiligung der Vereinten Nationen. Jedem Land soll das Recht gegeben werden, Antidumpingmaßnahmen zu ergreifen, um die Produktion von einheimischen Grundnahrungsmitteln zu schützen. LandwirtInnen sollen die Möglichkeit erhalten, öffentliche Hilfsmittel zu beziehen, solange diese nicht für Niedrigpreisexporte genutzt werden. Außerdem soll über internationale Verträge die Produktion kontrolliert werden, um internationale Preisstabilität für Agrarprodukte zu erreichen. Nur so könnten Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität im Sinne des Rechts auf Nahrung erreicht werden¹. Viele der im landwirtschaftlichen Bereich tätigen Partnerorganisationen von österreichischen Nichtregierungsorganisationen haben sich dieser Position angeschlossen.

Konkrete Beispiele aus dem Süden: Folgen der Erschließung neuer Export-Anbauflächen für Mensch und Umwelt am Beispiel Brasiliens²

Nach dem WTO-Beschluss, der die EU verpflichtet, die Subventionen für exportierten Zucker abzubauen, befindet sich die brasilianische Zuckerwirtschaft in Aufbruchstimmung. Die brasilianischen Produzenten sind zuversichtlich, dass sie die Marktanteile der EU auffangen werden. Dieser vermeintliche Gewinn an mehr Gerechtigkeit zwischen Nord und Süd verliert schnell seinen Glanz, blickt man hinter die Kulissen des weltweit größten Zuckerexporteurs. Die derzeitigen Anbauflächen Brasiliens für Zuckerrohr betragen 5 Millionen Hektar, die sich im Nordosten und in

den südlichen Landesteilen konzentrieren. Auch heute noch sind die Zuckerrohrgebiete von Ausbeutung, Kinderarbeit, Hunger, Gewalt und Landkonflikten geprägt. Die eigentlich fruchtbaren Regionen zählen hinsichtlich des Lebensstandards der Bevölkerung zu den ärmsten der Welt. Die riesigen Monokulturen (man spricht in diesem Zusammenhang auch von „green desert“) verursachen enorme Umweltprobleme. Dies sind auch die Gründe, warum Brasilien weltweit die geringsten Produktionskosten aufweist (160-200 US \$ pro Tonne). Allein durch die Marktöffnung der EU sind schätzungsweise 68.000 Kleinbauern und Kleinbäuerinnen in ihrer Existenz bedroht, weil sie durch die Expansion der Zuckerrohrflächen ihr Land verlieren könnten. Dem stehen nur 17.000 neue geschaffene Arbeitsplätze gegenüber.

Seit langem fordern brasilianische Umwelt- und Sozialverbände anstatt des Exports die Bedürfnisse der Bevölkerung in den Mittelpunkt nationaler Landnutzungspolitiken zu rücken. Speziell gibt es die Sorge, dass eine weitere Verstärkung des Exportes alle Bemühungen um die dringend notwendige Landreform in Brasilien konterkarieren.

„Sugar with the taste of Blood“³

Position der CPT-Brasilien (Comissão Pastoral da Terra – Ökumenische Land-Pastorale)⁴

Die Region Zona da Mata im Bundesstaat Pernambuco ist in der Hand von 18 „Zuckerbaronen“, die Zuckerrohr auf Monokulturen mit einer Größenordnung von bis zu 30.000 Hektar mit feudalen Strukturen bewirtschaften. Die sozialen Bedingungen unter denen die ZuckerrohrarbeiterInnen arbeiten und leben, muss als „Sklavenarbeit“ bezeichnet werden. Allein in den letzten 15 Jahren sind im Zuckerrohrgürtel von Pernambuco 150.000 Arbeitsplätze „verschwunden“. 35.000 Familien wurden gewaltsam gezwungen ihre Gehöfte zu verlassen, um Platz für Zuckerrohr zu machen. Die Zuckerrohrernte dauert nur drei Monate im Jahr. Das soziale Chaos in den sogenannten „sugar towns“ ist leicht ersichtlich durch die rasche Ausbreitung der Slums.

In den letzten 30 Jahren wurde mehr atlantischer Regenwald zerstört, um Platz für Zuckerrohr zu machen, als in den 470 Jahre davor. Um die durch den Klimawechsel verursachte Trockenheit zu bekämpfen, werden die Flüsse zu den Zuckerrohrfeldern umgeleitet. Nun dro-

¹ Dieser Vorschlag wurde erstmals am Welternährungsgipfel 1996 diskutiert.

² Vgl. Studie von FIAN und Gesellschaft für Technische Entwicklung (GTZ) „Economic, social and ecological impacts on Brasil of accelerated liberalisation of the European sugar market“; Oktober 2002.

³ Ausspruch eines Zuckerrohrarbeiters in Pernambuco im Nordosten von Brasilien

⁴ Die CPT im Nordosten Brasiliens ist langjährige Projektpartnerin der Dreikönigsaktion 10

hen die Flussbeete auszutrocknen. Dazu kommt der massive Einsatz von Herbiziden und Pestiziden mit verheerenden Auswirkungen auf Flora und Fauna. Eine Liberalisierung des Zuckermarktes hatte für Brasilien folgende Konsequenzen:

- Förderung der Landkonzentration in den Händen der Großgrundbesitzer
- Begünstigung der gewaltsamen Vertreibungen der Familien von ihren Gehöften, auf denen sie seit Generationen leben
- Begünstigung eines Zurückdrängen von Anbau von nachhaltig produzierten Lebensmitteln zu fairen Preisen

- Förderung eines Anwachsens der Slums in den „sugar towns“
- Bestätigung für die menschenrechtswidrigen Arbeitsbedingungen

Was Brasilien braucht, ist eine Landreform, die es ermöglicht Nahrungsmittel für die eigene Bevölkerung zu produzieren. Eine Liberalisierung des EU Zuckermarktes für brasilianischen Zucker würde in der derzeitigen Situation die Lebensbedingungen in diesen Armutsregionen nur verschlimmern und einzig und allein den feudalen „Zuckerbaronen“ nützen.

BRASILIENS ZUCKER EROBERT DEN WELTMARKT

VON JANINA BUDI, ASW, in: Solidarische Welt 189, März 2005

Die Abschottung des europäischen Zuckermarkts kommt ins Wanken

Im Juli 2004 empfahl die EU-Kommission eine Reform der europäischen Zuckermarktordnung. Ab 2006 soll die von der EU subventionierte Produktionsquote um 16 Prozent und der den Zuckerherstellern garantierte Abnahmepreis um über ein Drittel schrittweise gesenkt werden. So soll eine Verringerung der Zuckerproduktion auf 90 Prozent des europäischen Gesamtbedarfs bewirkt und Überschussproduktion vermieden werden. Gleichzeitig sollen die hohen Importzölle abgebaut werden. Der aktuell nahezu abgeschottete EU-Zuckermarkt könnte sich somit für neue Anbieter öffnen. Auslöser des Reformvorschlags war eine Klage Brasiliens, Thailands und Australiens gegen die EU vor der Welthandelsorganisation (WTO), die sich in einer Vorentscheidung zu Gunsten der klagenden Länder aussprach.

Der Reformvorschlag wirft Licht auf die protektionistische Agrarpolitik der EU, aber auch auf die wahrscheinlichen Verlierer, sollte der Vorschlag angenommen werden. Bisher fließen 40 Prozent aller produktspezifischen EU-Agrarsubventionen (6,5 Mrd. €) an die europäischen Zuckererzeuger, d.h. überwiegend an 4 Prozent Großzuckerbauern und 6 große weiterverarbeitende Zuckerhersteller wie z.B. die Südzucker AG. Die EU garantiert den Zuckererzeugern zwei Abnahmekoten: Quotenzucker A soll den inner-europäischen Bedarf decken. Außerdem wird den Erzeugern eine B-Zuckerquote zugeteilt, die den EU-Binnenbedarf auch in schlechten Erntejahren decken soll. Für beide Quoten gibt es eine Absatzgarantie. Um die in Europa höheren Produktionskosten auszugleichen, ist der europäische Abnahmepreis drei Mal so hoch wie der Weltmarktpreis. Diese Stützmechanismen und die für den innereuropäischen Bedarf äußerst großzügig ausgelegte Abnahmekote führten zu einer Überschussproduktion. Der über dem europäischem Bedarf liegende Restzucker wird dann von der EU ein

weiteres Mal gefördert – diesmal in Form von Exportsubventionen – um so zu Niedrigstpreisen („Dumping“) auf dem Weltmarkt abgesetzt zu werden. Das Geschäft mit dem hohen Binnenmarktpreis und dem doppelten Subventionssystem ist derart rentabel, dass sich sogar eine über die Abnahmekote hinausgehende Produktion von Zucker (sogenannter C-Zucker) lohnt, der ebenfalls zu Dumpingpreisen auf den Weltmarkt geworfen wird. So überschweben 5 Mio t EU-Zucker mit Hilfe von 819 Mio € Exportsubventionen jährlich den Weltmarkt, finanziert durch europäische Steuergelder.

Kritiker dieser Subventionspolitik und auch Entwicklungsstrategen fordern daher schon lange gerechtere Zugangschancen für Entwicklungsländer auf den europäischen Markt. Gewinner der Marktreform könnten solche werden, die auf Grund des Subventionssystems vom europäischen Zuckermarkt ausgeschlossen sind, obwohl sie wettbewerbsfähig produzieren. Brasilien, mit 25 Prozent Marktanteil weltweit größter Zuckerproduzent,

Informationen für die Presse

VERBAND WETTERAUER ZUCKERRÜBENANBAUER E.V.



Pressemeldung zum Start der Zuckerrübenkampagne 2004 in der Wetterau
am 20. September 2004 in Ober-Erlenbach, Betrieb Kopp

Start der Zuckerrübenkampagne – Gute Ertragserwartungen aber schlechte Perspektiven für den heimischen Zuckerrübenanbau

„Die Ertragserwartungen für die Zuckerrübenenernte 2004 sind im Gebiet der Wetterau und der Rhein-Main-Region gut, die Perspektiven für den heimischen Zuckerrübenanbau sind dagegen durch die drastischen Reformvorschläge der EU-Kommission äußerst schlecht“, mit diesen Worten beschrieb der Vorsitzende des Verbandes Wetterauer Zuckerrübenanbauer e.V. und Präsident des Hessischen Bauernverbandes e.V., Heinz Christian Bär, beim Pressegespräch am 20. September auf dem Betrieb der Familie Kopp in Ober-Erlenbach die derzeitige Situation der Zuckerrübenanbauer. Die Rübenenernte und Verarbeitungskampagne in der Zuckerfabrik Groß Gerau beginnt am heutigen Montag, erwartet werden 60 t je Hektar Rübenantrag bei 17 Prozent Zuckergehalt. Damit liegt die Erntemenge um 10 Prozent über dem trockenen Vorjahr.

Zuckerrübenanbau bringt hohe Wertschöpfung

Der Zuckerrübenanbau ist mit 6.500 Hektar Anbaufläche eine tragende wirtschaftliche Säule der Wetterauer Landwirtschaft, die jährliche Wertschöpfung aus dem Zuckerrübenanbau beträgt allein für diese Region 25 Millionen Euro. Durch die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der Zuckermarktordnung ist nach Meinung von Heinz Christian Bär die Existenz der Wetterauer und der hessischen Zuckerrübenanbauer bedroht.

Die vorgeschlagene Senkung des Rübenpreises um 37 % und die Einschränkung der Produktion um 16 % würden zu Verlusten von etwa 1.000 Euro/ha Zuckerrübenfläche führen, was allein für die Wetterau jährliche Einbußen von 6,5 Millionen Euro bedeuten würde. Ob der von der EU-Kommission in Aussicht gestellte Teilausgleich durch Anhebung der Flächenzahlungen auch bei den Zuckerrübenanbauern ankommen wird, ist nach Meinung von Heinz Christian Bär derzeit zu bezweifeln.

Heimischer Zuckerrübenanbau vor dem Aus?

Bär befürchtet, dass viele Betriebe den bislang lukrativen Zuckerrübenanbau aufgeben müssten und dadurch der landwirtschaftliche Strukturwandel weiter angeheizt würde. Ein großer Teil der knapp 3.300 hessischen Zuckerrübenanbauer ständen vor der Aufgabe ihres Betriebes und wären in ihrer Existenz bedroht.

Landwirt Georg Kopp zeigte anhand der Daten seines Familienbetriebes auf, dass sich bei Umsetzung der EU-Vorschläge sein Betriebsergebnis um zwei Drittel reduzieren würde!

Arbeitsplätze und Standorte der Zuckerindustrie gefährdet

Auch bei den Zuckerunternehmen wären durch die dann notwendige Schließung von Werken zahlreiche Arbeitsplätze akut gefährdet. Manfred Kröhl, Gebietsdirektor der Südzucker AG, sieht durch die geplanten Änderungen der Zuckermarktordnung in Deutschland 48.000 und europaweit 300.000 Arbeitsplätze in Gefahr. In Hessen sind in den Südzuckerwerken Groß-

Gerau und Wabern zurzeit 215 Mitarbeiter und 20 Auszubildende beschäftigt, 52 weitere Arbeitskräfte kommen während der Kampagne noch hinzu. Von den Reformvorschlägen weiterhin betroffen wären die mit der Landwirtschaft und der Zuckerindustrie verbundenen Wirtschaftsbereiche insbesondere in strukturschwachen ländlichen Regionen, die in einem nicht unbedeutenden Maße von Aufträgen der Zuckerfabriken abhängig sind.

In Hessen zahlen die Zuckerfabriken jährlich an die Zuckerrübenanbauer 65 Mio. Euro Rübelgeld aus. Zusätzlich werden im Umfeld des Zuckerrübenanbaus und der Zuckerindustrie in den vor- und nachgelagerten Bereichen 40 Mio. Euro erwirtschaftet. Würde die Rübe aus der Fruchtfolge in Hessen verschwinden, hätte dies enorme Auswirkungen auf die Agrarstruktur. Die Kaufkraft in den ländlichen Regionen würde erheblich reduziert.

Die Rübenanbauer und die Mitarbeiter der Zuckerindustrie protestieren gegen diese existenzbedrohenden Vorschläge und fordern den Erhalt der wirtschaftlichen Grundlagen für den heimischen Zuckerrübenanbau. Unter dem Motto „Zucker – natürlich aus Rüben“ soll die Öffentlichkeit mit Aufklebern, Plakaten und Unterschriftenaktionen auf die drohende Situation aufmerksam gemacht werden.

Entlastung des Verbrauchers ist Trugschluss

Durch die vorgeschlagenen Preis- und Mengensenkungen werde dem Verbraucher suggeriert, dass Zucker und zuckerhaltige Produkte deutlich billiger würden.

Heinz Christian Bär erläutert an folgendem Beispiel, dass dies ein Trugschluss ist: Ein deutscher Verbraucher konsumiert pro Jahr durchschnittlich 35 kg Zucker, davon nur 6 kg Haushaltszucker. Eine Preissenkung um 20 Cent pro kg ergäbe eine Einsparung von 10 Cent pro Monat für den Verbraucher.

Aber bei den verbleibenden 29 kg Zuckerkonsum in verarbeiteten Lebensmitteln (Getränke, Eis, Süß- und Backwaren u.a.) ist eine Weitergabe von Preisvorteilen an den Endverbraucher aufgrund der Marktmacht der zuckerverarbeitenden Industrie nicht zu erwarten. Die Zuckerpreissenkungen würden lediglich den industriellen Zuckerkunden zugute kommen. Auch die Brötchen sind nach der Halbierung der Weizenpreise nicht billiger geworden. Verlierer wären allein die Rübenanbauer und die Beschäftigten der Zuckerindustrie, Gewinner wenige multinationale Großabnehmer sowie einige wenige „Zuckerrohrbarone“ in Brasilien.

Die Rübe braucht Zukunft!

Die Rübe braucht Zukunft, deshalb fordern Rübenanbauer und Zuckerindustrie

- Reform der Zuckermarktordnung frühestens ab 2006
- Außenschutz auf möglichst hohem Niveau
- Keine Vorleistungen der EU vor Abschluss der WTO-Verhandlungen
- Sicherung der Zuckerversorgung der EU durch eigenen Anbau von Zuckerrüben
- Erhalt der Exportmöglichkeit von Zucker
- Ausgleichszahlungen für Kürzungen der Rübenpreise und Garantiemengen in voller Höhe

Neben diesen Forderungen für die Zukunft hofft Heinz Christian Bär auf eine erfolgreiche und unfallfreie Rübenkampagne 2004 und das entsprechende Verständnis und die Unterstützung der Verbraucher für den Erhalt des Zuckerrübenanbaus in der Region Wetterau.

VWZ

Berlin: Mo, 08.11.2004 Redaktionsschluss: 15:00 Uhr (268)

**Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Anhörung)
ANGESTREBTE SENKUNG DER ZUCKERPREISE BEI EU-REFORM UMSTRITTEN**

Berlin: (hib/SAS) Überwiegend kritisch äußerten sich die Sachverständigen im Verbraucherausschuss am Montagmittag zu den von der EU-Kommission der Europäischen Union (EU) am 14. Juli vorgelegten Reformvorschlägen für eine Neuordnung des Zuckermarktes.

Einzig das **InfoZentrum Zuckerverwender (IZZ)** sprach angesichts der von der EU-Kommission angeregten Kürzung der Stützungspreise für EU-Zucker und für Rüben in zwei Stufen und der Einführung eines Referenzpreises von einem "Schritt in die richtige Richtung".

Dem müssten aus ihrer Sicht weitere Reformschritte folgen, etwa das Auslaufen eines starren Quotensystems und eine mindestens 40-prozentige Senkung des Zuckerpreises. Ziel müsse es sein, wieder Wettbewerb in den Zuckersektor zu bringen und die Überproduktion einzudämmen.

Nutznieser der Reform sind nach Ansicht des IZZ die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft sowie die Verbraucher innerhalb der EU. Für die EU-Verbraucher prognostizierte das IZZ Preissenkungen in einer Größenordnung von zwischen 0,4 und 0,7 Milliarden Euro jährlich.

Der Einschätzung des IZZ, dass mit der Umsetzung der EU-Vorschläge Deutschland nur gewinnen könne und Arbeitsplätze hierzulande gesichert blieben, schlossen sich weder der **Deutsche Bauernverband (DBV)** und noch die **Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ)** an.

Zwar erkannte auch der **DBV** den Bedarf für eine Neustrukturierung des Zuckermarktes in der EU, allerdings ging ihm das von der EU-Kommission vorgelegte Paket weit über die tatsächliche Reformnotwendigkeit hinaus.

Der Verband hielt die Folgen für die europäische Zuckerwirtschaft für unzumutbar und prognostizierte, dass die vorgeschlagenen Einschnitte in die Preis- und Mengengarantie der Zuckermarktordnung zu einem "nicht verantwortbaren" Rückgang der Zuckerrüben- und Zuckererzeuger führen werde.

Auch die **WVZ** rechnet mit harten Einschnitten für die Zuckerwirtschaft und befürchtet einen Verlust von mindestens 2.000 Arbeitsplätzen. So würde eine Reduzierung der Produktionsquoten um 2,8 Millionen Tonnen zu einem verringerten Zuckerrübenanbau von rund 72.000 Hektar führen.

Die WVZ schloss sich einer Forderung des **Sachverständigen Professor Folkhard Isermeyer** von der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft an, das zuckerpolitische Ziel exakt zu definieren, mit wie viel Prozent künftig der europäische Bedarf gedeckt werden sollte.

Isermeyer begrüßte das Anliegen der EU, den Binnenmarkt für Zucker "fit zu machen" für den Weltmarkt. Allerdings bezweifelte er, ob die dem EU-Vorschlag zugrunde gelegten internationalen Produktionskosten der Realität entsprechen.

Sein Appell an die Abgeordneten: "Es besteht kein Zwang, die Preise für Zucker jetzt schon so stark zurückzunehmen." Auch die Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten lehnte die von der EU angeregten starken Preissenkungen im Vorfeld einer Entscheidung der Welthandelsorganisation zur Zuckermarktordnung ab.

Gegen die Abschaffung der EU-Zuckermarktordnung sowie ihre völlige Liberalisierung wandte sich auch die **Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)**. Sie sei überzeugt, dass von einer Liberalisierung nicht die Zuckerbauern in den ärmsten Ländern, sondern die multinationalen Zuckerkonzerne vor allem in den Ländern profitierten, die schon heute zu den größten Erzeuger- und Exportländern der Welt gehörten. Die AbL trat deshalb für eine mengenmäßige Reduzierung ein.

Hasselfeldt/Mortler/Schindler: EU-Zuckermarktordnung - Bundesregierung muss handeln

08.11.2004 - 14:43 Uhr

Berlin (ots) - Anlässlich der Anhörung zu den Reformvorschlägen der EU-Kommission zur Marktordnung Zucker erklären die stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Gerda Hasselfeldt MdB, die stellvertretende Vorsitzende der Arbeitsgruppe Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Marlene Mortler MdB, und der zuständige Berichterstatter Norbert Schindler MdB:

Die überwältigende Mehrheit der Experten stufte die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der Zuckermarktordnung als existenzbedrohend für den Rübenanbau und die Zuckerverarbeitung in der EU ein. In seltener Eintracht wurde von den Vertretern des Berufstandes und der Zuckerwirtschaft einerseits sowie der Gewerkschaft (NGG) andererseits auf den dramatischen Verlust von Arbeitsplätzen für den betroffenen Sektor sowie im vor- und nachgelagerten Bereich bei Inkrafttreten dieser Vorschläge hingewiesen.

Auch die Vertreter des Handels betonten, dass das bisherige System der Mengenbesteuerung sich bewährt habe. Die gegenwärtige Überproduktion auf dem Weltmarkt sei insbesondere von Brasilien verursacht. Hier werde ohne Rücksicht auf Sozial- und Umweltstandards produziert und die Produkte zu Dumping-Preisen auf den Weltmarkt geschleudert.

Nach Ansicht der meisten Sachverständigen sind die Vorschläge der EU-Kommission nicht geeignet, die Überproduktion zu drosseln. Bei einem Rückzug der Zuckerproduktion in der EU werde insbesondere Brasilien den Weltmarkt weiter mit Zucker überschwemmen. Dies gehe, so betonten auch Vertreter verschiedener NGOs voll zu Lasten der Kleinbauern in den AKP-Staaten und der sog. „Least-Developed-Countries“, die gegenwärtig über das Präferenzsystem ihren Zucker in der EU weit über den gedumpten Weltmarktpreis absetzen können.

Bundesministerin Künast ist vor diesem negativen Szenario für den Rübenanbau in Deutschland und die Zuckerproduktion in den Entwicklungsländern gefordert, unverzüglich in Brüssel gegen die Vorschläge der EU-Kommission vorzugehen.

ots-Originaltext: CDU/CSU - Bundestagsfraktion
Digitale Pressemappe:
<http://www.presseportal.de/story.htx?firmaid=7846>
CDU/CSU - Bundestagsfraktion
Pressestelle
Telefon: (030) 227-52360
Fax: (030) 227-56660
Internet: <http://www.cducsu.de>
Email: fraktion@cducsu.de

Pressemitteilung: Umwelt- und Entwicklungsverbände fordern Reformbereitschaft von Zuckerbauern



Hohe Subventionen und Zuckerprotektionismus längst nicht mehr zeitgemäß

Gemeinsame Presseerklärung von eed, FIAN und NABU
Berlin, 10.11.2004

Anlässlich der heutigen Veranstaltung von Zuckerrübenbauern in Berlin haben der Evangelische Entwicklungsdienst EED, das FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk (FIAN) und der Naturschutzbund NABU eine grundlegende Reform der gegenwärtigen EU-Zuckermarktordnung gefordert. "Die bisherige Zuckermarktordnung der EU hat zu unfairen Privilegien für den Rübenanbau und die Zuckerherstellung in Europa geführt und durch eine gezielte Überproduktion die Preise am Weltmarkt ruiniert", sagte Rudolf Buntzel vom EED. Mit ihren aktuellen Forderungen verteidigten die Rübenerzeuger lediglich ihre Privilegien, anstatt ernst zu nehmende Perspektiven aufzuzeigen. Die Zuckerrübenbauern haben sich mit der Zuckerindustrie zur "Aktion Existenzfrage Zucker" zusammengeschlossen, um gegen die Reformpläne der EU-Kommission zur Zuckermarktordnung vorzugehen.

EED, FIAN und NABU betonen, dass eine vollständige Liberalisierung des Zuckermarktes keine Lösung sei. "Eine undifferenzierte Marktöffnung würde die Existenz der Rübenbauern in Europa gefährden, in Entwicklungsländern einseitig die Exportproduktion fördern und die Armut vergrößern", sagte Armin Paasch von FIAN Deutschland. Andererseits dürften in Europa nicht länger Überschüsse subventioniert werden, die den Produzenten im Süden ihre Existenzgrundlage raubten. Ein System von geschützten EU-Märkten, Handelsbeschränkungen für die meisten Entwicklungsländer und Überschussexporten zu Dumpingpreisen sei nicht zukunftsfähig. Dies gelte umso mehr, als die Rübenbauern gemäß der EU-Agrarreform ab dem nächsten Jahr in den Genuss von Flächenprämien kämen.

Die Umwelt- und Entwicklungsorganisationen setzen sich stattdessen dafür ein, die Produktionsmengen von Zucker auf 90 Prozent der Binnenmarkerzeugung zu reduzieren und die vorhandenen Importquoten an Umwelt- und Sozialstandards zu binden. Die ärmsten Entwicklungsländer sollten einen Marktzugang für eine bestimmte Menge Zucker erhalten, um damit einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Mit Mitteln der ländlichen Entwicklung seien zudem Alternativen zum Rübenanbau in den europäischen Gebieten entwickelt worden, die besonders vom Verlust an Quoten betroffen sind. "Eine Reform sollte sowohl den Interessen der ärmsten Entwicklungsländer gerecht werden, als auch den Zielen einer umweltgerechten Landwirtschaft und den Prinzipien der EU-Agrarreform entsprechen", so NABU-Präsident Olaf Tschimpke.

Für Rückfragen:

Florian Schöne, NABU-Agrarexperte, Tel. 030-284 984-26

Armin Paasch, FIAN-Agrarreferent, Tel. 0175-6 63 69 92

Rudolf Buntzel, EED-Beauftragter f. Welternährungsfragen, Tel. 030-20 35 52 25

Fenster schliessen

Position und Forderung

Reform stellt Zuckerwirtschaft vor große Herausforderungen

Gemeinsame Präsidentenerklärung von DBV, ADR, WVZ

Brüssel, 24. November 2005 – Für die deutschen Zuckerrübenanbauer und Zuckerfabriken bedeutet die heute beschlossene Reform der Zuckermarktordnung zum 1. Juli kommenden Jahres eine gewaltige Herausforderung. Der Präsident des Deutschen Bauernverbandes (DBV), Gerd Sonnleitner, der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauerverbände (ADR), Jan Kirsch, und der Vorsitzende der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker (WVZ), Dr. Hans-Jörg Gebhard, erklärten in einer gemeinsamen Stellungnahme unmittelbar nach dem Beschluss der Agrarminister, dass mit dieser drastischen Reform ein Schlussstrich unter eine nunmehr nahezu fünf Jahre andauernde Diskussion gezogen wird.

Auch wenn diese Reform der bewährten Zuckermarktordnung für viele herbe Einschnitte mit sich bringe und in wesentlichen Punkten mit einigen Mängeln behaftet ist, müsse man anerkennen, dass Bundesminister Seehofer gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag substanzielle Änderungen durchgesetzt hat. Das gilt insbesondere für die moderateren Einschnitte bei den Rüben- und Zuckerpreisen, aber auch für den Restrukturierungsfonds sowie für eine deutlich verbesserte Schutzklausel, mit der einem übermäßigen Anwachsen der Präferenzeinfuhren begegnet werden kann.

Die deutschen Zuckerrübenanbauer und Zuckerfabriken hätten ebenso wie die Zuckerwirtschaft in anderen Mitgliedstaaten im Laufe der Reformdiskussion schweren Herzens akzeptiert, dass insbesondere durch das verlorene WTO-Zuckerpanel und durch die Alles außer Waffen-Initiative aus dem Jahr 2000, mit der die damals politischen Verantwortlichen die Europäische Union in einem nicht wieder umkehrbaren Prozess für zollfreie Importe geöffnet haben, eine Reform der Zuckermarktordnung unausweichlich geworden sei. Die jetzt beschlossene Veränderung dieses Systems sei letzten Endes nur deshalb akzeptabel, weil der neu eingeführte Restrukturierungsfonds eine Chance dafür biete, den Zuckerrübenanbau in Deutschland weit möglichst fortzusetzen. Im Interesse des Erhalts dieses für viele Ackerbaubetriebe wichtigsten Betriebszweiges und nur in Verbindung mit einem dauerhaften, verlässlichen Teilausgleich für die Rübenanbauer habe der Berufsstand schlussendlich den Kompromiss akzeptieren müssen.

Kritik gilt allerdings der Möglichkeit zur Teilkopplung der Ausgleichszahlungen bzw. Sonderzahlungen für eine Beibehaltung des Rübenanbaus in einigen weniger leistungsfähigen Regionen. Damit konterkariere der Rat den eigentlichen Reformansatz, der ursprünglich auf eine stärkere Ausrichtung des Rübenanbaus an den leistungsfähigsten Standorten abzielte. Durch diese Zugeständnisse halte man die Zuckererzeugung zu Lasten der wettbewerbsfähigeren Regionen auch an den weniger geeigneten Grenzstandorten. Damit habe man ein von der Kommission seit langem selbst postuliertes Reformziel ganz erheblich eingeschränkt.

Für die Zuckerrübenanbauer und Zuckerfabriken komme es nun darauf an, sich ohne Zeitverzug auf die neue Situation einzustellen und die erforderlichen unternehmerischen Weichenstellungen vorzunehmen. Deutschland zähle zu den wettbewerbsstarken Standorten des europäischen Zuckerrübenanbaus. Man werde deshalb alles daran setzen, auch unter den schwierigeren Bedingungen einer der großen und leistungsfähigsten Rübenzuckerproduzenten zu bleiben. Von der Politik erwarte man, dass sie sich künftig auf internationaler Ebene wieder stärker für die Interessen der heimischen Erzeuger einsetzt und die hohen ökologischen und sozialen Standards in Europa

auch im Rahmen der kommenden WTO-Verhandlungen absichert.

Die europäischen Rüben- und Zuckererzeuger hätten durch diese Reform ein großes Opfer für die Öffnung des europäischen Marktes auch für zahlreiche Entwicklungsländer zu leisten. Auch in Deutschland werde die Reform einen forcierten Strukturwandel im Zuckerrübenanbau und in der Zuckerindustrie zur Folge haben. Vor diesem Hintergrund dürfe die EU bei der bevorstehenden WTO-Ministerkonferenz nichts akzeptieren, was auch nur im Geringsten zu zusätzlichen Einschnitten führen könnte. Bauernverband und Zuckerwirtschaft riefen Bundesminister Seehofer deshalb dazu auf, die Aktivitäten der Kommission in Hongkong nicht nur äußerst gründlich und kritisch zu beobachten, sondern der Kommission bereits im Vorfeld ein eindeutiges, klares Signal dafür zu geben, dass endlich Schluss sein muss mit einseitigen Zugeständnissen und Angeboten.

Reform der EU-Zuckermarktordnung

Fragen und Antworten der Praxis

Nach schwierigen Verhandlungen haben sich die Agrarminister der Europäischen Union am 24. November 2005 auf eine Reform der EU-Zuckermarktordnung geeinigt. Diese Reform bedeutet einen fundamentalen Einschnitt in die bisherige Marktordnung – vergleichbar mit der ersten EU-Agrarreform 1992 für die Getreidebauern:

Von 2006/07 bis 2009/10 werden die Zuckerrübenmindestpreise drastisch um ca. 40 Prozent gesenkt, um den europäischen Markt stärker auf den Weltmarkt auszurichten. So ist es verständlich, dass die Zuckerrübenbauern höchst alarmiert sind und viele Fragen stellen, wie es um ihre Zukunft bestellt ist. Der Deutsche Bauernverband (DBV) veröffentlicht mit der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker (WVZ) und der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauerverbände (ADR) in dieser Broschüre Antworten auf die drängenden Fragen der Rübenbauern.

1. Weshalb war eine Reform der Zuckermarktordnung unausweichlich?

Die Reform ist der Schlusspunkt einer mehrjährigen, sehr kontroversen Diskussion im Zuge der Liberalisierung des Welthandels und der Globalisierung, wie sie auch zu anderen landwirtschaftlichen Märkten oder in anderen Wirtschaftsbereichen geführt wird. Vor allem Brasilien will den EU-Zucker vom Weltmarkt verdrängen und neue Märkte für sich öffnen. Demgegenüber war es für den landwirtschaftlichen Berufsstand und die Zuckerwirtschaft stets das Ziel, den Zuckerrübenanbau in Europa zu erhalten.

Eine Reform der Marktordnung wurde durch folgende wichtige Entscheidungen im internationalen Handel schließlich unumgänglich:

Importe aus Entwicklungsländern

Im Rahmen des „Alles außer Waffen-Abkommens“ (EBA) hat sich die EU verpflichtet, ab 2009 für die 50 am wenigsten entwickelten Länder (LDC) den zollfreien und unbegrenzten Export von Zucker in die EU zuzulassen. Hinzu kommt bereits ab 2006 zu Gunsten der LDC eine schrittweise Zollsenkung. Diese hätten spätestens ab 2008 (Zölle minus 80 %) bei unveränderten EU-Preisen den europäischen Zuckermarkt völlig unterlaufen und damit den EU-Zucker verdrängen können. Längerfristig sind aus den LDC Zuckereinfuhren zwischen 2 und 4 Mio. t zu erwarten.

WTO-Klage gegen EU-Zuckerexporte („Zuckerpanel“)

Die EU hat im Jahr 2005 das WTO-Zuckerpanel verloren. Dies hat zur Folge, dass der aus den AKP-Staaten (Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks) importierte Zucker zukünftig nicht mehr reexportiert werden kann. Exporte von C-Zucker auf den Weltmarkt sind ebenfalls nicht mehr zulässig. Dies bedeutet kurzfristig eine Verringerung der EU-Zuckererzeugung um jährlich ca. 5 Mio. t Zucker. In dieser Situation musste die Reform der EU-Zuckermarktordnung unter höchstem Zeitdruck entschieden werden.

Aktuelle Verhandlungen

Die EU musste sich auch auf einen Beschluss der 150 WTO-Staaten bei den Verhandlungen zum Welthandel (WTO-Runde 2005 in Hongkong) einstellen, dass mittelfristig die so genannten gestützten Zuckerexporte der EU auslaufen müssen und weitere Zollsenkungen erfolgen. Da das bisherige Preisniveau für Zucker in der EU dann nicht mehr zu halten wäre, musste sich die EU durch eine entsprechende Reform anpassen und rechtzeitig verhindern, dass die WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2005 in Hongkong zu weiteren negativen Folgen für die Zuckerwirtschaft in der EU führt.

2. Was wurde mit der EU-Zuckermarktreform beschlossen?

Die Preise für Zucker und Zuckerrüben werden um 36 bzw. 39,7 Prozent gesenkt. Durch Ausgleichszahlungen von zunächst 60 und dann 64,2 Prozent sowie einem Verzicht auf eine pauschale Quotenkürzung werden die drastischen Preissenkungen abgefedert. Zusätzlich werden EU-weit über einen Restrukturierungsfonds, der durch Abgaben der Zuckerfabriken finanziert wird, Zuckerquoten auf freiwilliger Basis herausgekauft.

In einer ersten Bewertung dieses Reformbeschlusses haben der Deutsche Bauernverband (DBV), die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauerverbände (ADR) und die Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ) klargestellt, dass die ab 1. Juli 2006 geltende Reform die deutschen Zuckerrübenanbauer außerordentlich schmerzt und gemeinsam mit den Zuckerfabriken vor große Herausforderungen stellt.

Trotzdem wurde mit der Reform gegenüber den Kommissionsvorschlägen auch für die deutschen Rübenbauern wichtige Verbesserungen erreicht:

§ Geringere Preissenkung:

Zuckerpreis:	36 %,	statt 39 %
Zuckerrübenmindestpreis:	39,7 %,	statt 42,5 %

§ Wegfall der Option,

den Rübenmindestpreis um weitere 10 % zu senken

§ Entkoppelte Direktzahlungen

ab 2008/09 dauerhaft: 64,2 % statt 60 %

§ **Laufzeit der Marktordnung bis 2014/15**

§ **Beibehalt der Intervention bis 2010**

Interventionsmenge 600.000 t statt 400.000 t

§ **Verschärfung der Schutzklausel gegenüber LDC-Importen**

Jährliches Importwachstum maximal 25 %

§ **Strengere Ursprungsregelung**

(Verhinderung von Dreiecksgeschäften mit z.B. brasilianischem Zucker)

§ **Restrukturierungsfonds**

Freiwillige Herauskaufaktion für Zuckerquoten statt obligatorischer Quotenkürzung (auch in Deutschland)

§ **Zusätzliche Quoten**

Option zu Quotenkauf (rund 238.000 t für Deutschland)

3. Welche Alternativen hatte die EU zur jetzt beschlossenen Reform?

In den ersten Vorschlägen des früheren EU-Agrarkommissars Franz Fischler war vorgesehen, die Preise und die Zuckerquoten für Rübenbauern und Zuckerfabriken Existenz gefährdend zu senken. Die von Fischler vorgeschlagene lineare Senkung der Quoten aller Erzeuger um ca. 17 Prozent und das negative Ergebnis im WTO-Zuckerpanel hätte in Verbindung mit der Preissenkung das Aus für viele Rübenanbauer auch in den wettbewerbsfähigen Regionen wie Deutschland bedeutet. Zu erwartende Zuckerimporte aus den LDC und im Rahmen der anderen Präferenzabkommen in Kombination mit den Ergebnissen der WTO-Runde hätten eine Quotenanpassung um mindestens 30 Prozent erzwungen, d.h. für Deutschland eine Quotenkürzung von mindestens 1,0 Mio. t. Die Kombination von generellen Mengen- und Preissenkungen galt es zu verhindern – und dies ist erreicht worden!

Die Strategie, den Zuckerpreis nur so weit zu senken, dass das EU-Preisniveau den EU-Markt für Zuckerimporte weniger interessant macht, gleichzeitig aber auch, dass die Quoten in Deutschland nicht obligatorisch gesenkt werden, ist erfolgreich umgesetzt worden. Der beschlossene Restrukturierungsfonds ist aus deutscher Sicht somit ein entscheidendes Schlüsselement der Reform.

4. Womit muss der Rübenbauer ab 2006/07 im Detail rechnen?

Der Referenzpreis für Zucker wird um 36 Prozent von 631,90 Euro/t auf 404,40 Euro/t und der Zuckerrübenmindestpreis um 39,7 Prozent von 43,63 Euro/t auf

26,30 Euro/t gesenkt.

Preise und Ausgleich		2006/2007	2007/08	2008/09	2009/10
Referenzpreis Weißzucker	€/t	631,9	631,9	541,5	404,4
Reduzierung, kumuliert	%	0	0	14,4	36
Strukturabgabe	€/t	126,4	173,8	113,3	0
Netto-Referenzpreis	€/t	505,5	458,1	428,1	404,4
Reduzierung, kumuliert	%	20	27,5	32,2	36
Referenzpreis Rohzucker	€/t	496,8	496,8	448,8	335,2
Zuckerrübenmindestpreis	€/t	32,9	29,8	27,8	26,3
Reduzierung, kumuliert ¹	%	24,6	31,7	36,3	39,7

1) gegenüber gewogenem Mittel von bisher 43,63 für EU 15

Tatsächlich ist die Senkung des Rübenmindestpreises noch höher, denn die vom Rat beschlossene Produktionsabgabe von 12 Euro/t Zucker ist von den Rübenherzeugern hälftig zu tragen, d.h. im Ergebnis wird der Rübenmindestpreis um mehr als 40 Prozent gesenkt.

5. Welchen Preisausgleich gibt es?

Mit den für die Rübenherzeuger vorgesehenen Direktzahlungsrechten ist ein teilweiser Ausgleich für die Senkung des Rübenmindestpreises erreicht worden. In der Endstufe wird die Preissenkung zu 64,2 Prozent ausgeglichen. In der Praxis bedeutet dies bei einem Rübenantrag von 60 t/ha ein Erlös-Minus von ca. 16 Prozent.

		2005/06	2009/10
Rübenantrag	t/ha	60	60
Gewogener Rübenpreis A/B abzüglich Produktionsabgabe	€/t	42,67	25,46
Erlös	€/ha	2560	1528
Differenz	€/ha		1032
Ausgleich für Preissenkung (64,2 % von 42,67 – 26,30)	€/ha		631
Einbuße	€/ha		401 (-15,7 %)
Einbuße Rüben	€/t		6,68

6. Warum ist der Restrukturierungsfonds für Deutschland so wichtig?

Der Restrukturierungsfonds wird durch Abgaben der Zuckerindustrie finanziert und unterstützt die Quotenaufgabe durch Prämien. Mit diesen Prämien wird es den Zuckerherzeugern in weniger wettbewerbsfähigen Regionen der EU ermöglicht, die Konsequenz aus den verschlechterten Rahmenbedingungen für die Rübenherzeugung zu ziehen und Zuckerquoten gegen Entschädigung aufzugeben.

Ziel ist es, obligatorische Quotenkürzungen in wettbewerbsfähigen Mitgliedstaaten wie Deutschland zu vermeiden, d.h. kein deutscher Rübenherzeuger soll durch die Reform zur Aufgabe bzw. Einschränkung des Rübenanbaus gezwungen werden können.

		2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Strukturabgabe	€/t	126,4	173,8	113,3	0
Strukturprämie (min. 10 % für Rübenanbauer)	€/t	730	730	625	520
Regionale Strukturhilfe	€/t	109,5	109,5	93,8	78,0

Mit diesem „Herauskaufangebot“ können generelle Quotenkürzungen vermieden werden. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, die Zuckerquoten in Deutschland zu erhalten. Im Ergebnis besteht damit die Chance, die deutsche Rübenherzeugung wirtschaftlich zu halten.

Trotz der drastischen Preissenkung bietet der Restrukturierungsfonds dem deutschen Rübenanbau gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen von Fischler aus dem Jahr 2004 bessere Zukunftschancen. Das Fischler-Reformmodell mit seinen ähnlich hohen Preissenkungen ging von einheitlichen, verpflichtenden Quotenkürzungen in allen EU-Mitgliedstaaten aus. Zusätzlich war eine Überprüfung („Midterm-Review“) bereits in 2008 vorgesehen. Demgegenüber ist mit der Laufzeit der neuen Marktordnung bis 2014/15 für einen überschaubaren Zeitraum Planungssicherheit geschaffen worden. Allerdings kann es im Jahr 2010 letztmalig zu einer linearen und dauerhaften Quotenkürzung für die verbleibende Laufzeit bis 2014/15 kommen.

7. Müssen sich deutsche Zuckerrübenanbauer neu orientieren?

Wichtigstes Ziel der deutschen Verhandlungsführung war und ist es, den Rübenanbau in Deutschland möglichst weitgehend zu erhalten. Ob dies gelingt, hängt vor allem davon ab, wie viel Zuckerquoten in anderen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Restrukturierungsfonds angedient werden. Wenn genügend Zuckerquoten aus dem Markt genommen werden können, müssen sich die deutschen Rübenanbauer nicht neu orientieren. Klar ist aber auch, dass der Strukturwandel in der Landwirtschaft und damit auch im Zuckerbereich weitergehen muss.

8. Wie dauerhaft ist der Ausgleich?

Der Ausgleich ist vom EU-Ministerrat für den Zeitraum bis 2014/15 beschlossen. Die dafür notwendigen Finanzmittel stehen auf EU-Ebene zur Verfügung, müssen aber verteidigt werden, wie die von Großbritannien ausgelöste Diskussion über die EU-Ausgaben im Agrarbereich zeigen.

9. Wie soll der Ausgleich in Deutschland funktionieren?

Für die Umsetzung der Ausgleichsregelung in Deutschland haben sich die Bundesländer für einzelbetriebliche „top up`s“ auf Basis der Quotenrübenerzeugungsmengen ausgesprochen. Darüber sollen den Rübenanbauern von den Zuckerunternehmen entsprechende Bescheinigungen ausgestellt werden. Der Berufsstand fordert als Referenzjahr das Zuckerwirtschaftsjahr 2006/07, d.h. die jedem Rübenherzeuger von den Zuckerunternehmen zugeteilten Rübenerzeugungsmengen sind die Basis für den Ausgleich im Zeitraum bis 2014/15.

10. Welche Fragen sind noch offen?

Der Restrukturierungsfonds bietet die Chance, Quotenkürzungen in Deutschland weitgehend zu vermeiden. Die Kommission schätzt die Wirkung des Restrukturierungsfonds auf die Entwicklung der Zuckerquoten wie nachstehend ein:

		Strukturfonds	effektive Quote
		- Mio. t -	
2005/06		-	17,40
	Abgang		14,20
	Zugang		1,00
2006/07	insgesamt	3,20	15,20
2007/08	Abgang	1,00	14,20
2008/09	Abgang	0,94	13,26
2009/10	Abgang	0,86	12,40
2010/11	eventuell lineare Quotenkürzung		

Unsicher ist aber, ob der Fonds tatsächlich im notwendigen Maß und schnell genug angenommen wird. Werden in den nächsten vier Zuckerwirtschaftsjahren nicht genügend Zuckerquoten zurückgegeben, werden trotz der enormen Preiskürzungen zusätzliche Mengeneinschnitte auch an den leistungsfähigen Standorten erforderlich, um das Marktgleichgewicht herzustellen.

Fazit

Mit der Reform wird dem insbesondere von Brasilien gegen die Europäische Union geführten Zuckerkrieg Paroli geboten. Durch die Proteste der Zuckerrübenanbauer konnten wesentliche Verbesserungen gegenüber den ursprünglichen Kommissionsvorschlägen durchgesetzt werden.

Die deutschen Zuckerrübenanbauer haben zu zwar verschlechterten Konditionen in den kommenden 9 Jahren eine kalkulierbare Planungsgrundlage bis 2014/15. Klar ist aber auch: Unverzichtbar ist ein ausreichender Außenschutz. Die EU-Kommission ist in der Pflicht, die vom Rat beschlossene Verschärfung der Schutzklausel gegenüber den Entwicklungsländern und die präzisere Ursprungsregelung durchzusetzen. Ebenso kommt es darauf an, bei den WTO-Verhandlungen einen Außenschutz durchzusetzen, der die neuen EU-Rüben- und Zuckerpreise absichert.

Der Außenschutz muss greifen, das ist eine zentrale Aufgabe der Politik im Zuckersektor in den nächsten Jahren.



Positionspapier der AGEZ

Geschichte und entwicklungspolitischer Kontext S 2

Eine Reform der EU-Zuckermarktordnung ist notwendig S 4

Die Reformvorschläge der EU-Kommission sind unzureichend S 5

Der EU-Agrarsektor und die Doha-Entwicklungsrunde der WTO S 6

Schrankenlose Liberalisierung bringt keine automatische Armutsreduktion S 7

Konkrete Beispiele aus dem Süden

Brasilien S 9

Mozambik S 10

Paraguay S 12

Zucker aus Fairem Handel S 13

Reformvorschläge, die das Überleben der Kleinbauernfamilien in den Entwicklungsländern sichern und eine nachhaltige Landwirtschaft innerhalb der EU vorantreiben S 14

Wien, im Dezember 2004

Dieses Positionspapier wurde im Rahmen der AGEZ von VertreterInnen folgender Organisationen erarbeitet:

- Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission
- Südwind-Agentur
- Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar
- Entwicklungszusammenarbeit mit der Dritten Welt GmbH
- FairTrade Österreich

Positionspapier ZUCKER

- Ende der Exportsubventionen – Für eine „Null-Export“-Zuckermarktordnung der EU
- **Zugang der ärmsten Länder zu den EU-Märkten**
- **Forcierung von sozialen und ökologischen Mindeststandards**
- Förderung einer nachhaltigen, extensiven Landwirtschaft innerhalb der EU

Geschichte und entwicklungspolitischer Kontext

Zuckerrohr

Zucker aus Zuckerrohr ist ein Produkt des Südens. Die historische Wurzel des Zuckerrohrs wird in Neuguinea vermutet, von wo es schon vor Jahrtausenden über die Philippinen nach Indien gelangte. Um das 11. Jahrhundert - wahrscheinlich im Zuge der Kreuzzüge - wurde Zucker auch in Europa bekannt. Bis vor 600 Jahren war er ein teures und seltenes Luxusgut. Um 1420 begannen die Portugiesen Zuckerrohr auf den Kanarischen Inseln zu kultivieren. Von dort nahm Christoph Kolumbus 1493 auf seiner zweiten Fahrt in die „Neue Welt“ Setzlinge mit in die Karibik.

Damit begann ein besonders finsternes Kapitel der Kolonialgeschichte. Zwischen dem 16. und 19. Jahrhundert wurden circa 10 Millionen AfrikanerInnen von europäischen Händlern versklavt und in die neue Welt verfrachtet. Die Produktion von billigem Zucker für Europa beruhte auf der Zwangsarbeit der Verschleppten. Der so genannte Dreieckshandel, in dem SklavInnen von Afrika nach Lateinamerika und in die Karibik gebracht wurden, von dort Zucker nach Europa und von Europa Waffen und Stoffe nach Afrika, brachte den europäischen Händlern und den Herrscherhäusern enorme Vermögen ein. In Europa spielte der Zucker bei der Verpflegung der Armeen, die kostengünstig und kalorienreich zu sein hatte, eine wesentliche Rolle. Ab der im 18. Jahrhundert beginnenden Industrialisierung wurde Zucker auch als billiger Kalorienspender für die schlecht entlohnten ArbeiterInnen in den Fabriken eingesetzt.

Zuckerrübe

Zucker aus der Zuckerrübe ist ein Produkt des Nordens. Die Zuckerrübe ist eine der jüngsten Nutzpflanzen: Um 1750 wurde aus ihr erstmals Zucker gewonnen. Dass die Zuckerproduktion aus der

Zuckerrübe in Mitteleuropa einen rasanten Aufschwung erlebte, ist auf die von Napoleon 1806 verhängte Kontinentalsperre zurückzuführen. Die mitteleuropäischen Staaten waren dadurch plötzlich vom Zuckerimport aus Lateinamerika abgeschnitten. Die Produktion aus der Zuckerrübe war die logische Konsequenz.

Kampf um den Weltmarkt

Zucker wird weltweit in 127 Ländern erzeugt. 79 Länder gewinnen ihn aus Zuckerrohr, 38 nur aus Zuckerrüben und 10 aus beiden Pflanzen. Die Zuckerproduktion aus Rohrzucker war zu allen Zeiten billiger als jene aus der Zuckerrübe. Deshalb wurde der Weltmarkt lange Zeit primär mit Rohrzucker versorgt.

Dennoch konnte sich der Anteil von Rübenzucker am Weltmarkt in den letzten beiden Jahrzehnten vortrefflich entwickeln – dank der EU-Zuckermarktordnung, die eine Überproduktion

begünstigte und finanzierte. Durch sie wurde die EU von einem der größten Nettoimporteure von Zucker zum zweitgrößten Exporteur, der zudem die Weltmarktpreise ruinierte.

Der EU-Zuckerberg und seine entwicklungspolitische Komponente

Der EU-Zuckerberg nährte sich dabei aus drei Quellen. Die erste hat mit geschichtlich bedingtem schlechten Gewissen zu tun: Im Rahmen des Zuckerprotokolls in den Lomé-Verträgen, der den Handel mit den ehemaligen Kolonien (AKP-Staaten) regelt, hat die Europäische Union diesen Staaten einen begrenzten Zugang zu Präferenzpreisen vertraglich garantiert. Zweitens: Dessen ungeachtet hat sich die Zuckermarktordnung der EU zum Ziel gesetzt, in der EU genau jene Menge an Zucker zu produzieren, die dem Verbrauch im gemeinsamen Markt entspricht. Neben der Schwachstelle, die erwähnte vertragliche Importverpflichtung zu ignorieren, wurden dank funktionierender Zuckerlobbys Jahr für Jahr zu hohe, weit über dem tatsächlichen Verbrauch liegende Länder-Quoten festgelegt. Und drittens: Darüber hinaus produzierte die europäische Zuckerindustrie noch beträchtliche Mengen so genannten „Nicht-Quotenzuckers“. Weil der EU-Garantiepreis für den Quotenzucker alle Fixkosten deckte, waren die Überschussmengen ein interessantes Zusatzgeschäft, sobald im Verkauf mehr als die variablen Kosten erzielt werden konnten. So wurde die Zuckerrübe dank der hohen Garantiepreise und der Exportsubventionen eine der rentabelsten Feldfrüchte der Welt.

Die Folgen mussten allerdings, wie im herrschenden Weltwirtschaftssystem üblich, die Menschen in den so genannten Entwicklungsländern tragen. Millionen von Zuckerrohrbauern wurden durch ein extrem teures (von europäischen SteuerzahlerInnen finanziertes System) unter die Armutsgrenze gedrückt oder überhaupt um ihre ökonomische Existenzbasis gebracht. Sie sind nun – und hier schließt sich der Kreis „kohärenter“ Politik – Zielgruppe im ersten der Millenniums Entwicklungsziele der Vereinten Nationen: jenem der Reduktion der Armut.

Eine Reform der EU-Zuckermarktordnung (ZMO) ist notwendig

Zucker ist einer der letzten Bereiche des Agrarsektors, der bislang keine Reformen erfahren hat. Fehlender Wettbewerb am europäischen Zuckermarkt, internationale Verpflichtungen, präferenzielle Einfuhren im Rahmen der „Alles außer Waffen“- Initiative (EBA - Everything but arms) und die aktuelle Klage von Brasilien, Australien und Thailand vor der WTO setzen die Zuckermarktordnung unter Druck. Insgesamt wächst der internationale Druck, den abgeschotteten EU-Agrarmarkt zu öffnen, nicht zuletzt auch durch die aktuelle WTO-Entwicklungsrunde („Doha-Runde“), in der die Industrieländer zugesagt haben, sowohl ihre Exportsubventionen als auch ihren Außenschutz zu reduzieren und das Ende der Friedensklausel der Welthandelsorganisation (Ende 2003).

Die alte Zuckermarktordnung (seit 1968 in Kraft) regelt Produktion und Absatz von Zuckerrüben in der EU bis in alle Einzelheiten. Die europäische ZMO umfasst an die 18 Mio. Tonnen Zucker. Davon betroffen sind rund 375.000 bäuerliche Betriebe (ca. 9.600 in Österreich). Produktionsquoten werden für Länder festgelegt und innerhalb der Länder an Fabriken und Zulieferer weitergegeben.

Der Abnahmepreis für Quotenzucker ist in Europa drei Mal so hoch wie der Preis auf dem Weltmarkt. Überschüsse werden, sofern sie innerhalb der Quoten liegen, mit Export-erstattungen ausgeführt. Der derzeitige EU-Garantiepreis für Zucker beträgt an die 650 Euro pro Tonne. Die von der EU getätigten Verkäufe am Weltmarkt aufgrund von Überschüssen werden zu einem Preis von rund 250 Euro pro Tonne getätigt. Dies ergibt eine Exportsubvention von rund 400 Euro pro Tonne. Auch sogenannter C-Zucker, der über die Quoten hinaus produziert wird und deshalb zu niedrigen Weltmarktpreisen verkauft werden muss, wird durch die Gewinne beim Quotenzucker rentabel.

Diese Ordnung hat Europa mittlerweile nach Brasilien zum zweitgrößten Zuckerexporteur am Weltmarkt gemacht, obwohl es seinen Rübenzucker erheblich teurer herstellen muss als die anderen ihren Rohrzucker. Etwa 5 Mio. t Zucker aus Europa landen mit Hilfe eines Systems von direkten und indirekten Exportsubventionen auf dem Weltmarkt und drücken dort die Preise. Nach außen schützt sich der Kontinent durch hohe Zölle. 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 den Entwicklungsländern.

Viele Zuckerrohrproduzenten speziell aus den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) konnten hier nicht mithalten und wurden in den Ruin getrieben. Schwellenländer wie Brasilien, Thailand oder Südafrika konnten trotz dieser ruinösen Weltmarktpreise ihre Produktionsflächen enorm ausweiten- auf Kosten der Arbeitsbedingungen und der Umwelt in den riesigen Monokulturen.

Gewinner der derzeitigen ZMO sind die europäischen Großbauern und die Zuckerindustrie wie Südzucker, British Sugar oder Beghin Say (französisch).

VerliererInnen sind die Kleinbauernfamilien und ArbeiterInnen auf den Zuckerrohrplantagen und die Umwelt in den Entwicklungsländern. VerliererInnen sind auch die kleinbäuerlichen Strukturen in Europa bzw. eine nachhaltige, sozialverträgliche und menschenrechtsverträgliche Agrarpolitik.

Die bestehenden Handelspräferenzen für Zuckerimporte aus den AKP-Ländern und Indien sind zwar von der Idee her ein sinnvolles Instrument, in der jetzigen Form aber weder vom Umfang her ausreichend (die Gruppe der 49 LDCs darf Europa – eine der reichsten Regionen der Welt – mit Zucker im Wert des Gesamtverbrauches von drei Tagen beliefern) bzw. problematisch weil eine entsprechende Menge aufgrund der Überproduktion in Europa gleich wieder „re-exportiert“ wird.

Die ZMO der gemeinsamen EU-Agrarpolitik beschert den Zuckerraffinerien und landwirtschaftlichen Großzeugern jährlich subventionierte Profite und lässt den unfairen Handel zwischen Europa und den Entwicklungsländern andauern.

Eine Reform, die entwicklungspolitischen, ökologischen und sozialen Kriterien folgt, könnte Millionen Menschen in armen Ländern zugute kommen und gleichzeitig ein Überleben der europäischen bäuerlichen Betriebe sichern. Das gegenwärtige System begünstigt vor allem eine wohlhabende Minderheit in Europa.

Die Reformvorschläge der EU-Kommission sind unzureichend!

Die derzeitige EU-Zuckermarktordnung läuft am 30. Juni 2006 aus. Der von der EU-Kommission im Juli 2004 vorgestellte Reformvorschlag der ZMO weist zwar in die richtige Richtung, greift aber nach wie vor viel zu kurz.

Die wesentlichen Eckpunkte dieses Reformvorschlages sind: Ein stufenweiser Abbau der EU-Zuckerquotenproduktion um 2,8 Mio. Tonnen, Senkung der Zuckerpreise um ein Drittel bei gleichzeitiger Kompensation für europäische Zuckerrübenbauern in Form entkoppelter Direktzahlungen, Kürzung von Exporten und Exporterstattungen, zoll- und quotenfreier Marktzugang für LDCs ab 2009, Präferenzen für AKP-Länder sollen auf niedrigerem Preisniveau beibehalten werden.

Diese Reformvorschläge der EU-Kommission sind nicht ausreichend:

- Die angekündigte Quotensenkung reicht nicht aus, um Überproduktion und Preisdumping wirklich zu beenden. (Selbst der Beschluss des WTO-Panel – nach Klage von Brasilien, Thailand und Australien – erklärt alle EU-Zuckerexporte über 1,2 Mio. Tonnen für illegal. Demnach müsste die EU ihre Exporte zumindest um rund 4 Mio. Tonnen zurückfahren.)
- Exporterstattungen und der Re-Export von importiertem AKP-Zucker werden nicht gänzlich abgeschafft, sondern soll prinzipiell beibehalten werden.
- LDCs erhalten ab 2009 keine eigenen Quoten und profitieren durch die Preissenkung deutlich weniger als erhofft.
- Erschwert wird dadurch auch die Bindung von Importen an die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards, da eine solche Bindung innerhalb der WTO nur bei der Vergabe von Quoten erlaubt ist. Diese Bindung ist aber eine zentrale Voraussetzung, damit LandarbeiterInnen von Exportsteigerungen profitieren und Kleinbauernfamilien nicht weiter durch Großbetriebe und Monokulturen verdrängt werden.

Der EU-Agrarsektor und die Doha-Entwicklungsrunde der WTO

Nach dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún wurde im Sommer 2004 in Genf die Doha-Runde mit der Verabschiedung eines Rahmenabkommens wiederbelebt. Bei dieser so genannten Entwicklungsrunde spielt der Agrarsektor, wegen seiner Wichtigkeit für die Entwicklungsländer, eine große Rolle.

Die Industrieländer haben zugesagt sämtliche Exportsubventionen zu streichen, allerdings ohne ein konkretes Datum dafür festzulegen. Der nach Abschluss der Verhandlungen von Frankreich vorgeschlagene Zeitpunkt von 2015 bis 2017 wäre aber aus entwicklungspolitischer Sicht katastrophal, da die Beendigung des Exportdumpings nicht mehr jenen zugute kommen würde, die aktuell darunter leiden.

Innerhalb der EU geht es dabei um eine jährliche Summe von 3 Mrd. Euro, denen in den USA vergleichsweise handelsverzerrende Effekte von staatlichen Exportkrediten und Nahrungsmittelhilfe gegenüber stehen. Eine „substantielle Reduktion“ haben die Industriestaaten auch bei heimischen

Agrarsubventionen versprochen, die im ersten Jahr des Inkrafttretens des endgültigen Abkommens 20% betragen soll. Im Gegenzug soll der Marktzugang für Agrarprodukte (auch im Süden) substantiell verbessert werden. Den Entwicklungsländern werden allerdings niedrigere Zollsensungsziele, längere Implementierungsfristen und flexiblere Regelungen bei „sensiblen“ und „besonderen“ Produkten („Special Products“) eingeräumt. Diese Kategorie wurde erstmals in einen WTO-Text aufgenommen und gilt sowohl für Entwicklungsländer als auch für Industriestaaten. Die Gefahr ist natürlich groß, dass die Industrieländer viele jener Produkte, bei denen die Entwicklungsländer besonders an einem Abbau der handelsverzerrenden Maßnahmen interessiert wären, zu „sensiblen“ Produkten erklären.

Im Bereich des Handels mit nichtagrarisches Produkte (NAMA: Non-Agricultural Market Access) sehen die Vereinbarungen weitere Liberalisierungen vor. Allerdings gibt es hier speziell von Seiten der afrikanischen Staaten große Vorbehalte, zumal eine zu schnelle Öffnung leicht zur Zerstörung junger und noch schwacher Industrien in Entwicklungsländern führen kann.

Im Bereich der Dienstleistungen wurde festgelegt, dass die einzelnen Länder bis zum Mai 2005 neue, verbesserte Angebote für Liberalisierung unterbreiten sollen. Dahinter stehen große wirtschaftliche Interessen von europäischen Großkonzernen mit dem Ziel auch die Daseinsvorsorge zu privatisieren und den wirtschaftlichen Profit vor das Gemeinwohl zu stellen.

Von den vier Singapur-Themen wird nur der Themenbereich Handelserleichterungen weiterverfolgt, was als Erfolg der Entwicklungsländer gewertet werden muss.

Als neue Deadline für den Abschluss der Doha-Runde wird nun die für Dezember 2005 in Hongkong geplante 6. WTO-Ministerkonferenz anvisiert.

Vieles deutet darauf hin, dass sich die Entwicklungsländer die überfälligen Zugeständnisse im Agrarbereich teuer mit der Öffnung ihrer Märkte für Industriegüter und den Dienstleistungsbereich erkaufen müssen. In diesem Zusammenhang von einer Entwicklungsrunde zu reden wird dann wohl zur Farce.

Schrankenlose Liberalisierung bringt keine automatische Armutsreduktion!

Liberalisierung als neues Schlagwort für Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern ist, wie in den meisten anderen Bereichen, auch für die Zuckerwirtschaft keine Lösung. Eine Ausdehnung des internationalen Zuckerhandels hätte, wenn überhaupt nur sehr indirekte Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung.

Speziell im Fall Brasilien, dem weltweit größten Zuckerexporteur, weisen brasilianische PartnerInnenorganisationen von österreichischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eindringlich darauf hin, dass eine völlige Liberalisierung des Weltmarktes für Zucker verheerende Folgen für Kleinbauerfamilien, Landarbeiter und die Umwelt haben würde (Genauere Hintergrundinfos zu Brasilien weiter hinten).

Handelspolitische Reformen alleine bewirken wenig, wenn sie nicht mit Mechanismen und Kriterien, die auf eine Verbesserung der Umwelt- und Lebensbedingungen der Betroffenen angelegt sind, verknüpft werden.

Folgende Gründe verdeutlichen diese Einschätzung:

- Zuckerrohr ist in den meisten Entwicklungsländern - mit ganz wenigen Ausnahmen - ein Anbauprodukt der Plantagen oder allenfalls einiger feudaler Großbetriebe.
- Die Zuckerwirtschaft ist gering verflochten mit der Restwirtschaft und gibt daher nur schwache, wenig breitenwirksame Wachstumsimpulse an die Volkswirtschaft weiter.
- Mehr Zuckerexporte bedeuten für die meisten Entwicklungsländer, dass inter-nationale Konzerne neue Fabriken und Plantagen aufmachen und bestes potentielles Ackerland für den Zuckerrohranbau umgewidmet wird, das auch für kleinbäuerliche Nahrungsmittelproduktion genutzt werden könnte.
- Zuckerrohr ist nicht so arbeitsintensiv wie Nahrungsmittelanbau und schafft deshalb kaum Arbeitsplätze.

Jede Begründung hinsichtlich Armutsbekämpfung hat sich daran zu messen, ob die Handelsmaßnahme einen effektiven Beitrag zur Verbesserung der zum großen Teil katastrophalen Arbeitsbedingungen der ZuckerarbeiterInnen in den Entwicklungsländern leisten kann:

Die menschenrechtliche Situation auf den Plantagen in vielen Entwicklungsländern ist problematisch. Nach Einschätzung der Internationalen Arbeitergewerkschaft der Nahrungsmittelindustrie (IUF) haben sich die Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse der ArbeiterInnen in fast allen Entwicklungsländern in den letzten 10 Jahren durch die Restrukturierungsprozesse der Zuckerwirtschaft erheblich verschlechtert. Zwangs-, Wanderarbeit und Tagelohn nehmen zu.

- Machtmissbrauch und Konzentrationsprozesse der international agierenden alten und neuen Zuckerkonzerne und örtlicher Zuckerbarone schreiten voran.
- Der Raubbau am Menschen und an der Natur wird durch den internationalen mörderischen Wettbewerb forciert.
- Darüber hinaus wächst die Bedrohung der Arbeitsplätze in der bestehenden Zuckerwirtschaft durch die Produktion von Zuckerersatzstoffen natürlicher, synthetischer oder gentechnischer Art und durch das Vordringen moderner Managementsysteme und Landbautechniken.

Eine allgemeine Liberalisierung lässt nur sehr geringe Möglichkeiten der Verknüpfung von Handel mit Umwelt- und Sozialstandards zu, wenn diese nicht als verbindliche internationale Abkommen existieren; bilaterale Handelsvereinbarungen sind dafür vonnöten, solange die Realisierung dieser Standards in multilateralen Handelsvereinbarungen nicht möglich sind. Ein geeignetes Instrument sind präferentielle Handelszeständnisse.

Die ärmsten Länder wären aufgrund ihrer strukturellen Nachteile ohne EU-Zuckermarktordnung gegenüber den größten Zuckerproduzenten im Norden und Süden 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.

Das Weiterbestehen einer Marktordnung macht es auch innerhalb der EU möglich, die europäischen Zuckerkonzerne an einen Verhaltenskodex für Unternehmertätigkeit auch im Ausland und auch für Zuliefererbetriebe zu binden.

Die internationale Bauernorganisation Via Campesina geht noch einen Schritt weiter und fördert den Ausschluss der WTO aus allen Verhandlungen über Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung und eine stärkere Beteiligung der Vereinten Nationen. Jedem Land soll das Recht gegeben werden, Antidumpingmaßnahmen zu ergreifen, um die Produktion von einheimischen Grundnahrungsmitteln zu schützen. LandwirtInnen sollen die Möglichkeit erhalten, öffentliche Hilfsmittel zu beziehen, solange diese nicht für Niedrigpreisexporte genutzt werden. Außerdem soll über internationale Verträge die Produktion kontrolliert werden, um internationale Preisstabilität für Agrarprodukte zu erreichen. Nur so könnten Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität im Sinne des Rechts auf Nahrung erreicht werden. Viele der im landwirtschaftlichen Bereich tätigen Partnerorganisationen von österreichischen Nichtregierungsorganisationen haben sich dieser Position angeschlossen.

Konkrete Beispiele aus dem Süden

Folgen der Erschließung neuer Export-Anbauflächen für Mensch und Umwelt am Beispiel Brasiliens

Nach dem WTO-Beschluss, der die EU verpflichtet die Subventionen für exportierten Zucker abzubauen, befindet sich die brasilianische Zuckerwirtschaft in Aufbruchstimmung. Die brasilianischen Produzenten sind zuversichtlich, dass sie die Marktanteile der EU auffangen werden. Dieser vermeintliche Gewinn an mehr Gerechtigkeit zwischen Nord und Süd verliert schnell seinen Glanz, blickt man hinter die Kulissen des weltweit größten Zuckerexporteurs.

Die derzeitigen Anbauflächen Brasiliens für Zuckerrohr betragen 5 Millionen Hektar, die sich im Nordosten und in den südlichen Landesteilen konzentrieren. Auch heute noch sind die Zuckerrohrgebiete von Ausbeutung, Kinderarbeit, Hunger, Gewalt und Landkonflikten geprägt. Die eigentlich fruchtbaren Regionen zählen hinsichtlich des Lebensstandards der Bevölkerung zu den ärmsten der Welt. Die riesigen Monokulturen (man spricht in diesem Zusammenhang auch von „green desert“) verursachen enorme Umweltprobleme.

Dies sind auch die Gründe, warum Brasilien weltweit die geringsten Produktionskosten aufweist (160-200 US \$ pro Tonne). Allein durch die Marktöffnung der EU sind schätzungsweise 68.000 Kleinbauern und Kleinbäuerinnen in ihrer Existenz bedroht, weil sie durch die Expansion der Zuckerrohrflächen ihr Land verlieren könnten. Dem stehen nur 17.000 neue geschaffene Arbeitsplätze gegenüber.

Seit langem fordern brasilianische Umwelt- und Sozialverbände anstatt des Exports die Bedürfnisse der Bevölkerung in den Mittelpunkt nationaler Landnutzungspolitiken zu rücken. Speziell gibt es die Sorge, dass eine weitere Verstärkung des Exportes alle Bemühungen um die dringend notwendige Landreform in Brasilien konterkarieren.

„Sugar with the taste of Blood“

Position von CPT-Brasilien (Comissao Pastoral da Terra – Ökumenische Land Pastoral)

- Die Region Zona da Mata im Bundesstaat Pernambuco ist in der Hand von 18 „Zuckerbaronen“, die Zuckerrohr auf Monokulturen mit einer Größenordnung von bis zu 30.000 Hektar mit feudalen Strukturen

bewirtschaften.

- Die sozialen Bedingungen unter denen die ZuckerrohrarbeiterInnen arbeiten und leben, muss als „Sklavenarbeit“ bezeichnet werden. Allein in den letzten 15 Jahren sind im Zuckerrohrgürtel von Pernambuco 150.000 Arbeitsplätze „verschwunden“. 35.000 Familien wurden gewaltsam gezwungen ihre Gehöfte zu verlassen, um Platz für Zuckerrohr zu machen. Die Zuckerrohrernte dauert nur drei Monate im Jahr. Das soziale Chaos in den sogenannten „sugar towns“ ist leicht ersichtlich durch die rasche Ausbreitung der Slums.
- In den letzten 30 Jahren wurde mehr atlantischer Regenwald zerstört, um Platz für Zuckerrohr zu machen als in den 470 Jahre davor. Um die durch den Klimawechsel verursachte Trockenheit zu bekämpfen, werden die Flüsse zu den Zuckerrohrfeldern umgeleitet. Nun drohen die Flussbeete auszutrocknen. Dazu kommt der massive Einsatz von Herbiziden und Pestiziden mit verheerenden Auswirkungen auf Flora und Fauna.
- Eine Liberalisierung des Zuckermarktes hatte für Brasilien folgende Konsequenzen:
 - Förderung der Landkonzentration in den Händen der Großgrundbesitzer
 - Begünstigung der gewaltsamen Vertreibungen der Familien von ihren Gehöften auf denen sie seit Generationen leben
 - Begünstigung eines Zurückdrängen von Anbau von nachhaltig produzierten Lebensmittel zu fairen Preisen
 - Förderung eines Anwachsens der Slums in den „sugar towns“
 - Bestätigung für die menschenrechtswidrigen Arbeitsbedingungen
 - Was Brasilien braucht, ist eine Landreform, die es ermöglicht Nahrungsmittel für die eigene Bevölkerung zu produzieren. Eine Liberalisierung des EU-Zuckermarktes für brasilianischen Zucker würde in der derzeitigen Situation die Lebensbedingungen in dieser Armutsregion nur verschlimmern und einzig und allein den feudalen „Zuckerbaronen“ nützen.

EU-Zuckermarktordnung: Eine Perspektive für Mosambik?

Am Beispiel von Mosambik und Sambia zeigt Oxfam International auf, dass in Ländern mit schlechter Infrastruktur, die von HIV/AIDS schwer getroffen sind und in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung von weniger als zwei Dollar am Tag lebt, Zuckerproduktion und -handel ein großes Potenzial für Beschäftigung und Verringerung der Armut besitzen. Allein in Mosambik und Sambia könnten bis zu 30 000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden, wenn Europa seine Zuckermarktordnung zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder der Welt (LDCs) veränderte. Die jüngsten Reformvorschläge der Europäischen Kommission allerdings verweigern den LDCs solche Möglichkeiten, so Oxfam.

Spitzenreiter bei den europäischen Präferenzregelungen bezüglich Zucker sind diejenigen AKP-Staaten, deren Beziehung zur EU durch das Zuckerprotokoll geregelt ist. Es ermöglicht 17 AKP-Staaten den Export von 1,6 Millionen Tonnen Zucker in die EU (zu den hohen Garantierpreisen). In dieser Gruppe sind vier LDCs vertreten: Malawi, Madagaskar, Tansania und Mosambik. Welchen Erlös sie erwirtschaften hängt von den Preisen in der EU zum einen und von der Größenordnung ihres Marktzugangs ab.

Die Quoten sind unter den AKP-Staaten sehr ungleich verteilt. So verfügt Mauritius über ein Drittel der gesamten AKP-Quote, fünf Länder profitieren zu 80 Prozent, während die vier LDCs, darunter Mosambik, lediglich zu vier Prozent davon profitieren.

In Mosambik wurde von der Regierung die Zuckerindustrie als Schlüsselsektor für Entwicklung identifiziert. 1998 wurde mit dem Wiederaufbau des Sektors begonnen. Um Investitionen anzuziehen wurde der Sektor restrukturiert und die existierenden Zuckerbetriebe privatisiert. Aktuell sind die vier großen privatisierten Betriebe in den Händen von Unternehmen aus Südafrika und Mauritius. Seit 1998 wurde auch der gesteigerte heimische Zuckerverbrauch durch lokale Produktion und weniger durch Importe (früher vornehmlich aus Südafrika) gedeckt.

Neuinvestitionen, die Sanierung von bestehenden Betrieben und eine verbesserte Infrastruktur seit 2000 haben in Mosambik zu einer Vervierfachung der Zuckerproduktion geführt. Dabei haben von der Everything but arms-Initiative geschaffene Anreize eine große Rolle gespielt. Die Exporte haben ebenfalls zugenommen und übersteigen Mosambiks Quote auf dem EU-Markt bei weitem. Das National Sugar Institute erwartet, dass 82.000 Tonnen auf den internationalen Markt exportiert werden. Das ist das Achtfache der EU-Quote des Landes.

Mosambik hat sich seit dem Jahr 2000 zu einem Nettoexporteur von Zucker entwickelt und verkauft nicht nur im Rahmen präferenzzieller Handelsabkommen mit der EU und den USA, sondern auch auf Regionalmärkten wie Kenia, Mauritius und China.

Die EU ist aufgrund der hohen Garantiepreise mit Abstand der attraktivste Markt für LDC-Zuckerexportländer wie Mosambik. Derzeit sind die Mengen, die in die EU exportiert werden können, noch sehr gering. Sie machen in Mosambik 16 Prozent der Zuckerexporte aus, stehen aufgrund der günstigen Preisstruktur aber für 34 Prozent des Gesamtexportwertes. Theoretisch könnte Mosambik seine Exporte in die EU um mehr als 80.000 Tonnen erhöhen. Praktisch wird es durch enge Quotenbeschränkungen daran gehindert. Oxfam schätzt die Kosten dieser Restriktion auf 38 Millionen Dollar für das Jahr 2004. Mosambiks Einbußen entsprechen der Höhe seiner Staatsausgaben für ländliche Entwicklung.

Die Löhne im Zuckersektor in Mosambik sind niedrig. Dies gilt vor allem für die ArbeiterInnen auf den Plantagen und in noch höherem Ausmaß für ArbeiterInnen, die von Kleinbauern beschäftigt werden. Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft weisen darauf hin, dass mit den bezahlten Löhnen keine Familie erhalten werden kann. Des Weiteren wird festgestellt, dass Zuckerrohrschneider nach der Menge des geschnittenen Rohrs bezahlt werden, das Plansoll der täglichen Mengen aber sehr hoch angesetzt wird, sodass es kaum erreicht werden kann. Bemängelt werden auch fehlende Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der ArbeiterInnen auf Plantagen. Obwohl Mosambik zu den Ländern gehört, die die ILO Kernarbeitsnormen ratifiziert haben, weisen Gewerkschaften darauf hin, dass diese nicht immer eingehalten werden.

Dennoch werden von Oxfam auch positive Effekte, die von einigen Zuckerbetrieben und der Zuckerwirtschaft auf die Beschäftigten und die Bevölkerung in der Region ausgehen, beschrieben: Aus SaisonarbeiterInnen werden Fixangestellte, Betriebe bieten kostenloses Wohnen und kostenlosen Zugang zu Wasser für fix Angestellte, investiert wird in Schulen und in die medizinische Versorgung der Beschäftigten. Durch die Schaffung von Arbeitsplätzen steigt in der unmittelbaren Umgebung der Zuckeranlagen auch die lokale Nachfrage nach anderen Gütern. Ebenso sind die Qualität der Infrastruktur und des Angebots an sozialen Dienstleistungen besser als in vergleichbaren Regionen ohne Zuckerwirtschaft.

In der Provinz Sofala in Zentral-Mosambik, haben sich die Beschäftigtenzahlen verdoppelt, seitdem zwei Zuckeranlagen ihre Tätigkeit wieder aufgenommen haben. Durch den Handel mit Zucker habe sich eine Provinz mit der höchsten Armutsrate 1996-97 zu einer Provinz mit der im Landesdurchschnitt niedrigsten Armutsrate entwickelt. Der Zuckersektor in Mosambik besitzt ein großes Potential um Arbeitsplätze zu schaffen und Armut zu reduzieren, so Oxfam. Zuckerexport an sich ist jedoch kein Garant für mehr Wachstum und verringerte Armut. Mosambik gehört zwar – was die Kostenstruktur betrifft – zu einem der wettbewerbsfähigsten Länder unter den Zucker produzierenden Ländern der Welt. Um jedoch eine Zuckerindustrie aufzubauen, die sozial und ökologisch nachhaltig ist, bedarf es auch nationaler Weichenstellungen und Reformen, stellt Oxfam fest. Die Regierungen der LDCs sollten eine breitere Streuung der Gewinne aus dem Zuckerexport anstreben. Der Zuckersektor muss in eine umfassende Strategie zur Armutsbekämpfung einbezogen werden. Dazu gehören die Förderung von Kleinbauern und -bäuerinnen, die Respektierung internationaler Arbeitsnormen und ein Eintreten für ökologische Nachhaltigkeit bei der Zuckerproduktion.

Aber auch die EU muss ihre Verantwortung wahrnehmen. Als wichtiger Erzeuger und Exporteur von Zucker muss sie sicherstellen, dass die von ihr verfolgte Politik die Bemühungen der armen Länder zur Verbesserung ihrer Lage nicht untergräbt. Zum Aufbau einer funktionierenden Zuckerindustrie bedarf es auch eines günstigen wirtschaftlichen Klimas, um Investitionen in diesem Sektor anzuziehen – dies wird nicht zuletzt vom Ausgang und den Perspektiven der EU-Zuckermarktreform abhängen.

Eine weitere Periode eines sicheren Zugangs zum EU Markt durch (erhöhte) Quoten und dies zu angemessenen Preisen, kombiniert mit zusätzlicher Unterstützung, um Sozial- und Umweltstandards zu verbessern, könnte den entscheidenden Unterschied machen zwischen Erfolg und Misserfolg im Aufbau einer langfristig tragfähigen Zuckerindustrie in einem der ärmsten Länder der Welt.

Zum Beispiel fair gehandelter Zucker aus Paraguay

In der Zuckermühle von OTISA in der Hauptstadt Asunción wird heute Bio Zucker hergestellt. In der Firmengeschichte spiegelt sich ein Stück der Agrarpolitik Paraguays wieder. Bis Ende der 80er Jahre wurde bei OTISA Alkohol aus Zuckerrohr gewonnen, der als Benzinersatz diente. Dann wurden diese staatlichen Pläne aufgegeben und es wurde auf die Produktion von Haushaltszucker umgestellt. Heute stehen viele ZuckerproduzentInnen aus Paraguay in Konkurrenz mit weitaus günstigerem brasilianischen Zucker, der im Rahmen des MERCOSUR-Abkommens nach Paraguay kommt. Da die Weltmarktpreise für konventionellen Zucker seit Jahren extrem niedrig sind, begann OTISA Mitte der 90er Jahre mit der Umstellung auf Zuckerrohrverarbeitung aus ökologischem Anbau. OTISA ist ein privater Betrieb, der eng mit drei Bauernkooperativen zusammenarbeitet. Da sie über keine eigene Zuckermühle verfügen, liefern sie ihr Zuckerrohr zur Weiterverarbeitung an den Betrieb. Die Beschäftigten der Zuckermühle sind sozialversichert und haben bezahlten Urlaubsanspruch, die Löhne liegen 10-20 Prozent höher als der staatliche Mindestlohn. Auch die Entlohnung der Saisonarbeitskräfte fällt besser aus als üblich.

Die Zuckermühle erhält im Fairen Handel pro Tonne Zucker 450 US Dollar, was die Verarbeitungskosten deckt, eine angemessene Bezahlung der ProduzentInnen sowie die Bezahlung der Bio-Zertifizierung

erlaubt. Darüber hinaus unterstützt OTISA die Bauernfamilien durch Beratung und Weiterbildung im biologischen Landbau und nimmt ihnen den Transport des Zuckerrohrs zur Mühle ab. Zusätzlich zu den 450 US\$ an die Zuckermühle fließen 80 US\$ pro Tonne direkt in einen Fonds der Bauernkooperativen, aus denen gemeinsame Programme und Projekte finanziert werden. (Schulbildung, medizinische Versorgung, Ankauf von technischer Ausrüstung, etc.)

Der Anbau des Zuckerrohrs erfolgt mehrheitlich auf kleinen Flächen von einem halben bis fünf Hektar Land. Neben Zuckerrohr für den Export – es gibt in Paraguay keinen Markt für Bio-Zucker – werden von den Kooperativenmitgliedern landwirtschaftliche Produkte für den eigenen Bedarf, von zwei der drei Kooperativen Gemüse und Obst für den Verkauf auf dem lokalen Markt angebaut.

Zucker aus Fairem Handel stößt an den EU-Grenzen auf hohe Barrieren. So wird auf eine Tonne Zucker ein Zollsatz von 419 Euro erhoben! Da es sich im Fairen Handel um eine Zuckerproduktion handelt, die soziale und umweltbezogene Kriterien in den Mittelpunkt stellt, sollte im Lichte einer neuen EU-Zuckermarktordnung die Einführung spezieller Präferenzzölle für fair gehandelten und ökologisch produzierten Zucker ernsthaft geprüft werden.

Zucker aus Fairem Handel – „Sugar with the taste of fairness“

Zuckerrohr muss unmittelbar nach der Ernte zu Rohzucker verarbeitet werden. Zuckermühlen sind teuer. Die Verarbeitung zu raffiniertem Weißzucker erfordert eine noch beträchtlich kapitalintensivere technologische Ausstattung. Deshalb existieren nur wenige Kleinbauernkooperativen, die in der Lage sind, exportfähigen Zucker zu produzieren.

In Europa gibt es seit Mitte der 80er Jahre fair gehandelten Zucker. Die gehandelten Mengen sind noch sehr niedrig, die Importzahlen steigen langsam aber stetig. So vermerkt die Siegelorganisation FLO (Fair Labelling Organisations International) einen Anstieg der besiegelten Zuckermengen von 218 Tonnen im Jahr 1997 auf 1.423 Tonnen im Jahr 2003. Im Zuckerregister von FLO sind inzwischen 13 Produzentenorganisationen aus fünf Ländern registriert. Sie liefern sowohl weißen Zucker als auch Roh- und Vollrohrzucker, darunter den philippinischen Mascobado. Die Zuckerarten kommen als Gebrauchszucker in den Verkauf, mehr noch werden sie aber für die Herstellung fair gehandelter Süßigkeiten - vor allem für Schokolade - und jüngst auch für Getränke (Guaranito) verwendet. Die wiederholt geforderte Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien bei der Zuckerproduktion ist im Bereich des Fairen Handels Praxis.

Die Produzentenorganisationen repräsentieren überwiegend Kleinbauernfamilien. Sie bauen in der Regel nicht ausschließlich Zuckerrohr an, sondern darüber hinaus auch Nahrungsmittel für die eigene Versorgung. Auf die Schonung der natürlichen Ressourcen ist laut FAIRTRADE-Kriterien zu achten, einige Kooperativen wirtschaften bereits nach den Kriterien des kontrolliert biologischen Anbaus.

Die Weltmarktpreise für Zucker sind instabil und niedrig. Deshalb arbeitet das FAIRTRADE Schema mit garantierten Preisen. Dies dient dazu, den Bauernfamilien ein angemessenes Einkommen zu ermöglichen und die Bauernorganisationen als solche zu stärken. Für Rohzucker werden 480 US\$/Tonne bezahlt, für weißen Zucker 520US\$ und für Mascobado 650 US\$. Dazu kommt eine Prämie von 120 US\$ für biologischen Zucker. Für Zucker aus Paraguay und Malawi wurde ein eigenes Schema entwickelt. Es trägt der Tatsache Rechnung, dass hier Zucker von privaten Mühlen exportiert wird, die nicht zu den im FLO-Register eingetragenen Produzentenorganisationen gehören und nicht der direkten Unterstützung durch das FAIRTRADE-System bedürfen.

In Österreich kommt Zucker aus Fairem Handel aus den Philippinen (Bio-Mascobado), Paraguay (Bio-Vollrohrzucker) und Costa Rica (Weißzucker).

Reformvorschläge, die das Überleben der Kleinbauernfamilien in den Entwicklungsländern sichern und eine nachhaltige und extensive Landwirtschaft innerhalb der EU vorantreiben

- **Der Export von direkt oder indirekt subventioniertem Zucker muss eingestellt werden, auch der Re-Export von Präferenzzucker.**

Die EU muss eine „Null-Export“-Zuckermarktordnung verabschieden, was eine Reduzierung der Produktionsquoten voraussetzt. Innerhalb der nächsten drei Jahre muss der Export von C-Rüben ganz eingestellt werden. Die B-Quoten müssen in absehbarer Zeit auslaufen.

Ungeplante Überschüsse müssen ihren Absatz im Inland auf alternativen Märkten finden, z.B. in der Bioäthanolherstellung; die ökologische und ökonomische Sinnhaftigkeit dabei ist zu prüfen.

- **Der Marktzugang für die ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) muss verbessert werden.**

Die Produktionsmengen innerhalb der EU müssen erheblich gesenkt werden, um Raum für den Import von präferentiellen Zuckerkontingenten zu schaffen.

Regierungen von LDCs bevorzugen die Beibehaltung einer Quotenregelung mit einer langen

Übergangsfrist bis mindestens 2019, die ihnen Exporte in die EU zu einem angemessenen und vorhersehbaren Preis erlauben. Dieser Marktzugang wird als Zollkontingent vergeben und nach entwicklungspolitischen Gesichtspunkten verteilt.

Wir sprechen uns deshalb für einen Aufschub der "EBA-Initiative" der EU bei Zucker aus.

• **Die Quoten für die AKP-Länder müssen nach der Bedürftigkeit der Länder neu verteilt und Kompensationen ausgehandelt werden.**

Das AKP-Zuckerabkommen (Vertrag der EU mit den Staaten Afrikas, Karibik und Pazifik) welches 2009 ausläuft, soll grundlegend reformiert werden, insbesondere hinsichtlich der Verteilung der AKP-Quoten. Eine Reform der ZMO wird niedrigere Garantiepreise zur Folge haben, wodurch auch die Erlöse der Exporteure aus AKP-Ländern sinken. Vielen dieser Länder drohen erhebliche Anpassungskosten sowie soziale und wirtschaftliche Umbrüche. Von Land zu Land soll eine angemessene Übergangslösung mit möglichen Kompensationen ausgehandelt werden (z.B. durch schrittweise zurückgehende Zollkontingente auf Zucker, andere Handelspräferenzen und/oder Schuldenerlass bzw. Entwicklungszusammenarbeit).

- Die Vergabe von bevorzugten Lieferrechten an Entwicklungsländer und die Förderungen durch die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit müssen strikt an soziale und ökologische Mindestbedingungen geknüpft werden.

Der verbesserte Marktzugang und die Beibehaltung der Quotenregelung für LDC müssen mit bilateralen Verträgen über Mindeststandards für die Lebens- und Arbeitsbedingungen der ArbeiterInnen auf dem Land und in der Zuckerverarbeitung im Sinne der Kernarbeitsnormen der ILO und ArbeitnehmerInnenrechte verknüpft werden. Dieses Abkommen muss auch Umweltstandards für Anbau, Weiterverarbeitung und Landnahme enthalten. Die Standards unterliegen einer ständigen Überprüfung. An den Überprüfungsmechanismen sind die Gewerkschaften des Landes und andere betroffene Organisationen der Zivilgesellschaft zu beteiligen.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Beratung und (finanzielle) Unterstützung der Regierungen beim Aufbau von Sozialstandards und Arbeitsnormen.

Aus öffentlichen europäischen und österreichischen Mitteln und durch Einrichtungen, die der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet sind, darf keine mittelbare Förderung oder Kreditvergabe an die Zuckerwirtschaft in irgendeinem Entwicklungsland erfolgen, die nicht auf die Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards hin geprüft wurde und deren Überwachung Teil der Konditionen ist.

• **Für eine nachhaltige, sozialverträgliche und faire EU-Agrarpolitik – Förderung von kleinen bäuerlichen Familienbetrieben und stärkere Kontrolle der Zuckerindustrie.**

Kleine bäuerliche Betriebe in Europa sollen so gefördert werden, dass sie einen Beitrag zu einem sozial und ökologisch nachhaltigen Agrarsystem leisten können.

Für die Quotensenkung der Zuckerbauern soll eine Kompensation in Form der Einbeziehung der Zuckerrübenflächen in die entkoppelten Flächenprämien erfolgen. Die Flächenprämien werden entsprechend bei allen anderen Kulturen in Verbindung mit Umweltauflagen (sog. Cross Compliance) und Modulation vergeben. Zu diesem Zweck sollten für den Rübenanbau spezielle Methoden der "Guten fachlichen Praxis" definiert und vorgeschrieben werden. Darüber hinaus sollten auch spezielle Agrarumweltprogramme für Zucker gefördert werden. Dies beinhaltet z.B. Fruchtfolgekriterien, Schutz der biologischen Vielfalt, Bodenschutz und Reduktion von Pestizideinsatz. Mit Mitteln der ländlichen Entwicklung (zweite Säule der EU-Agrarpolitik) sollen Alternativen zum Rübenanbau in den Gebieten entwickelt werden, die besonders vom Verlust an Quoten betroffen sind (Diversifizierung).

Die marktbeherrschende Stellung der Konzerne der europäischen Zuckerwirtschaft muss eingegrenzt werden. Solange die EU-Zuckerindustrie hoheitliche Aufgaben zur Regulierung des EU-Zuckermarktes wahrnimmt, muss sie sich bei der politischen Einflussnahme auf die zuckerpolitische Rahmenbedingungen im In- und Ausland zurücknehmen. Ihr Geschäftsgebaren innerhalb und außerhalb der EU soll besser öffentlich kontrolliert werden. Grundlage dafür ist der zwischen dem Europäischen Zuckerfabrikverband CEFS und den Europäischen Nahrungsgewerkschaften EFFAT ausgehandelte Verhaltenskodex. Ein öffentliches Monitoring stellt sicher, dass die Zuckerindustrie die OECD-Leitlinien für multinationale Konzerne auch im Ausland einhält und auch dort auf ihre Zuliefererbetriebe überträgt.

Eine Koppelung der Agrarausgaben an konkrete soziale Indikatoren und ökologische Aufgaben könnte die EU und ihre Landwirte aktiv in Richtung einer nachhaltigen und extensiven Landwirtschaft lenken. Kleinbäuerliche Strukturen würden erhalten, die Umwelt geschont und die Produktion von Überschüssen reduziert werden. Damit würde auch der Export von „Dumpingprodukten“ zurückgehen und es käme zu einer Entlastung der Weltmärkte. Das wiederum würde den Entwicklungsländern eine faire Chance auf eine nachhaltige Entwicklung geben und das Überleben ihrer Bauern und Bäuerinnen ermöglichen. Mit EU-Agrarsubventionen, die eine nachhaltige Landwirtschaft fördern, würde sowohl der Norden als auch der Süden gewinnen.

Die im Sommer 2003 beschlossene neueste EU-Agrarreform kann langfristig Veränderungen bewirken. In welche Richtung diese schlussendlich gehen werden, ist aber noch offen.

Wien, im Dezember 2004

Dieses Positionspapier wurde von VertreterInnen folgender Organisationen erarbeitet:

- Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission
- Südwind-Agentur
- Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar
- Entwicklungszusammenarbeit mit der Dritten Welt GmbH
- FairTrade Österreich

Die sog. „Everything but Arms“- Initiative der EU garantiert den 49 LDCs zoll- und quotenfreien Zugang für alle Produkte außer Waffen. Diese Zollliberalisierung wurde im März 2001 eingeleitet und soll bis zum 1. Januar 2004 vollständig umgesetzt sein. Es bestehen allerdings Übergangsfristen für „sensible“ Produkte wie Zucker, Reis und Bananen bis 2009. Welche Zuckermengen durch die EBA-Initiative in die EU kommen werden, ist schwer vorzusagen, Schätzungen reichen von 100.000 bis 2,7 Mio. Tonnen.

Brasilien, Australien und Thailand hatten einerseits aufgrund der EU-Exportsubventionen für Zucker, andererseits aufgrund der Präferenzen für die AKP-Staaten ein Verfahren bei der WTO angestrengt, weil sie darin einen Verstoß gegen die Regeln des freien Handels sehen und vom WTO-Schiedsgericht recht bekommen.

Die sog. "Friedensklausel" des WTO-Agrarabkommens verhindert, dass sich Länder gegen die Agrarpolitik der Industriestaaten wehren können, sofern die Subventionen den Bestimmungen des Agrarabkommens entsprechen.

Die A-Quote entspricht der Konsummenge in der EU, die B-Quote soll auch in schlechten Erntejahren die Versorgung sichern.

Einschließlich der Re-Exporte (siehe S. 4)

Aus diesen Ländern können bestimmte Mengen zollfrei oder zu geringen Zöllen in die EU eingeführt werden. Die AKP-Quote beträgt jährlich 1,4 Mio. Tonnen.

Siehe Oxfam International Studie „Überzuckert“, April 2004

Meistbegünstigung, Nicht-Diskriminierung bzw. substantielle Reduktion von Agrarsubventionen sind Prinzipien, auf die sich die WTO beruft.

Dieser Vorschlag wurde erstmals am Welternährungsgipfel 1996 diskutiert.

Vgl. Studie von FIAN und Gesellschaft für Technische Entwicklung (GTZ) „Economic, social and ecological impacts on Brasil of accelerated liberalisation of the European sugar market“; Oktober 2002

Ausspruch eines Zuckerrohrarbeiters in Pernambuco im Nordosten von Brasilien

Die CPT im Nordosten Brasiliens ist langjährige Projektpartnerin der Dreikönigsaktion

Sämtliche Angaben beruhen auf den folgenden von OXFAM International erstellten Dossiers zur Zuckerthematik und stellen eine Zusammenfassung darin getätigter Aussagen zur Rolle der Zuckerproduktion in Mosambik dar:

OXFAM International: Überzuckert! Wie die Zuckerpolitik der EU den armen Ländern schadet, März 2004

OXFAM International: A Sweeter Future? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in southern Africa, November 2004

Zum Vergleich: der aktuelle Weltmarktpreis für raffinierten Weißzucker liegt per Dezember 2004 bei rd.256 US Dollar pro Tonne

So der Vorsitzende des Zusammenschlusses zuckerproduzierender LDCs in Brüssel, Dr. Ali Y. Ahmend, bei der Fachtagung von Germanwatch im Mai 2004.



Gemeinsame Erklärung des Deutschen Bauernverbandes, der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauerverbände, der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten zur Reform der EU-Zuckermarktordnung

Das Präsidium des Deutschen Bauernverbandes (DBV) hat in seiner heutigen Sitzung über die Reform der EU-Zuckermarktordnung beraten und dazu mit der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauerverbände (ADR), der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker (WVZ) und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) eine gemeinsame Erklärung verabschiedet.

Die EU-Zuckermarktordnung ist Existenzgrundlage für mehr als 300.000 landwirtschaftliche Betriebe, 220 Zuckerfabriken und rund 300.000 Beschäftigte im Zuckersektor der EU sowie seinen vor- und nachgelagerten Bereichen. In Deutschland sind über 46.000 Rübenbauern und 6.500 Arbeitnehmer in der Zuckerindustrie sowie rund 20.000 Beschäftigte in den vor- und nachgelagerten Bereichen betroffen. Für zahlreiche Entwicklungsländer stellt die EU-Zuckermarktordnung eine unverzichtbare Wirtschaftsgrundlage dar.

Bei einer Umsetzung der bekannt gewordenen Pläne der Generaldirektion Landwirtschaft der EU-Kommission für die Reform der EU-Zuckermarktordnung würde die gesamte Zuckerwirtschaft existenziell gefährdet.

Die vorgesehenen Senkungen des Zuckerpreises um mehr als 41 % und der Rübenmindestpreise um mehr als 42 % würden trotz des geplanten Ausgleichs von theoretisch 60 % zu existenzbedrohlichen Einkommensverlusten in den Rübenbaubetrieben und damit zu einem nicht verkraftbaren Rückgang der Zuckerrüben- und Zuckererzeugung führen.

Der im Ansatz positive Vorschlag eines Restrukturierungsfonds für die freiwillige Stilllegung von Zuckerquoten wird durch die Weigerung der EU-Kommission konterkariert, die Initiative für ein umfassendes Mengenmanagement für alle Zuckerimporte zu ergreifen, wie es auch von den AKP-Staaten und den am wenigsten entwickelten Ländern gefordert wird.

Die Entscheidung des WTO-Zuckerpanels gegen die EU und insbesondere das Risiko faktisch unbegrenzter zollfreier Importe – ohne Berücksichtigung jeglicher Umwelt- und

Sozialstandards in der Produktion – stellen zusätzlich rund 40 % der EU-Zuckererzeugung von gegenwärtig 20 Mio. t in Frage und gefährden tausende von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum.

Der Deutsche Bauernverband (DBV), die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauerverbände (ADR), die Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ) und die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) lehnen diese Existenz gefährdenden Vorschläge strikt ab.

Für eine sachgerechte und zielführende Reform der Zuckermarktordnung ist die Erfüllung folgender Kernforderungen unverzichtbar:

1. Preissenkungen müssen auf das für sensible Produkte im Rahmen der WTO-Verhandlungen umzusetzende notwendige Mindestmaß begrenzt bleiben. Die von der Kommission vorgeschlagenen Reduzierungen gehen weit darüber hinaus und müssen zwingend revidiert werden.
2. Preissenkungen bei Zuckerrüben müssen durch eine volle Kompensation auf Basis einzelbetrieblicher top up's dauerhaft ausgeglichen werden; für die Kompensation ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform zu Grunde zu legen.
3. Die Beibehaltung einer Produktionsabgabe wird abgelehnt. Sie führt zu einer weiteren Reduzierung der Nettoerlöse und soll nur auf die EU-Produktion und nicht auf die zollfreien Einfuhren erhoben werden. Damit wirkt sie zusätzlich wettbewerbsverzerrend.
4. In den WTO-Verhandlungen müssen – insbesondere nach der gegen den Geist der letzten WTO-Runde verstoßenden Entscheidung des WTO-Zuckerpanels – auch für die EU neue und ausreichende Zuckerexportrechte durchgesetzt werden. Das Verbot von Dreiecksgeschäften (SWAP) im Rahmen der Alles außer Waffen-Initiative (EBA), die Begrenzung der LDC-Importe auf die tatsächlichen Nettoüberschüsse dieser Länder und die Einordnung von Zucker als sensibles Produkt im Rahmen der WTO zur Aufrechterhaltung eines ausreichenden Außenschutzes sind unverzichtbar.

Sämtliche Präferenzeinfuhren von Zucker müssen in das EU-Mengenmanagement einbezogen werden.

5. Die wirtschaftlichen Risiken der von der EU eingegangenen Freihandelsabkommen dürfen nicht auf die Zuckerwirtschaft abgewälzt werden. Das Interventionssystem muss deshalb erhalten bleiben.

6. Der vorgesehene Restrukturierungsfonds für die freiwillige Quotenrückgabe muss effizient ausgestaltet werden, um eine Schwächung der wettbewerbsstärkeren Standorte durch nicht notwendige Quoteneinschnitte zu vermeiden und um wettbewerbsschwächeren Standorten den Einstieg in andere Produktionszweige und die Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten zu erleichtern.
7. Die Chemiezuckerregelung muss unverändert fortgesetzt werden. Die von der Kommission geplanten Alternativen sind abzulehnen. Sie schaffen keine Planungssicherheit und führen zu zusätzlichen Quoteneinschnitten.
8. Die von der EU-Kommission geplante Laufzeit der neuen Zuckermarktordnung bis 2014/15 ist im Grundsatz zu begrüßen. Bei Berücksichtigung der vorgenannten Kernforderungen eröffnet sie der Zuckerwirtschaft und den Arbeitnehmern eine nachhaltige Perspektive.

Auf dieser Grundlage sind der Deutsche Bauernverband (DBV), die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauerverbände (ADR), die Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ) und die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) bereit, konstruktiv an der Reform der EU-Zuckermarktordnung mitzuarbeiten.

Jegliche Gefährdung der Existenz der deutschen Zuckerwirtschaft wird auf den solidarischen Widerstand der über 46.000 deutschen Zuckerrübenanbauer, des gesamten deutschen Berufsstandes und aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stoßen.

Bonn/Berlin 25. Mai 2005

Reform des EU-Zuckermarktes: Eine Antwort an Roger Peltzer

Von Michael Windfuhr

Veröffentlicht am 1.2.06 im Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung (W&E)¹

Wiederholt hat der nord-süd-politische Sprecher der Grünen, Roger Peltzer, Germanwatch in den letzten Wochen eine De-facto-Allianz mit der deutschen Zuckerlobby vorgehalten, auch in einem Web-Beitrag für W&E.² Hierauf soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Abgesehen davon, daß außer Roger Peltzer kaum ein anderer entwicklungspolitischer Beobachter die Reform der EU-Zuckermarktordnung insgesamt für entwicklungspolitisch eher positiv hält, und abgesehen davon, daß der Einfluß von Germanwatch auf die Formulierung europäischer Handelspolitik leider nicht so groß ist wie unterstellt, lohnt es sich, die unterschiedlichen Bewertungen und Forderungen von entwicklungspolitischen Organisationen genau anzuschauen und eine vertiefte Debatte darüber zu beginnen, was gute entwicklungspolitische Kriterien für die Beurteilung der Auswirkungen von Handelspolitik sein können. Dabei sollten die Effekte für besonders arme Bevölkerungsgruppen ins Zentrum gerückt werden.

Liberalisierung: Entscheidend sind Zeitpunkt und Rahmenbedingungen

Die Studien von internationalen Organisationen zu den entwicklungspolitischen Auswirkungen der Handelspolitik häufen sich in den letzten beiden Jahren. Weltbank, UNCTAD, UNDP, FAO - alle bemühen sich um eine Antwort auf die Frage, wie es möglich sei, Außenhandel so zu organisieren, daß er zum Rückgang der Zahl der Armen in den jeweiligen Ländern beiträgt. Selbst wenn die Studien (s. Hinweise am Schluß des Beitrags) im Detail zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, weisen sie alle darauf hin, daß es einer Reihe von Voraussetzungen und guten Rahmenbedingungen bedarf, damit Außenhandelschancen tatsächlich so realisiert werden können, daß sie im Ergebnis mithelfen, die Zahl der Armen zu reduzieren. Sind diese Rahmenbedingungen nicht gegeben, kann sich eine Liberalisierung des Außenhandels auch negativ auf die Armutssituation auswirken.

Zu diesen Rahmenbedingungen gehören internationale Regeln ebenso wie eine nationale Politik, die bspw. Kleinbauern so fördert, daß sie überhaupt in der Lage sind, Potentiale und Chancen auf dem Weltmarkt zu nutzen. Die potentiellen Gewinne werden in der politischen Diskussion oft hoch gerechnet, die Analyse der tatsächlichen Ergebnisse ist oft erheblich ernüchternder, wie FAO-Studien im Agrarbereich belegen. Die FAO spricht sich deshalb nicht gegen eine Nutzung von Handelschancen aus, betont aber, wie wichtig es ist, die Rahmenbedingungen in der richtigen Reihenfolge zu verändern. Steht eine weitreichende und schnelle Liberalisierung des Außenhandelsregimes am Anfang, bevor nationale Anbieter überhaupt eine Wettbewerbschance entwickeln konnten, können die negativen Auswirkungen größer sein als die potentiellen Gewinne.

Von besonderer entwicklungspolitischer Bedeutung sind vor allem mögliche Auswirkungen auf besonders arme Bevölkerungsgruppen bzw. Hungernde und Unterernährte. Nach aktuellen Angaben der

¹ <http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/cms/wearchiv/531686975b0d52001.html>

² <http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/cms/wearchiv/53168697200a64701.html>

Vereinten Nationen leben von den 852 Millionen Hungernden etwa 800 Millionen in Entwicklungsländern. Die genauere Analyse über das Ausmaß von Hunger in verschiedenen Teilen der Welt und unter verschiedenen Gruppen ergibt ein erstaunliches Bild. Hunger ist vorwiegend ein ländliches Phänomen. Knapp 80% aller Hungernden lebt derzeit noch auf dem Land. Die Hälfte aller Hungernden und Unterernährten lebt in kleinbäuerlichen Familien. Obwohl diese Familien als Bauernfamilien leben, können sie sich von den vorhandenen Ressourcen nicht ausreichend ernähren.

Verwundbarkeit der Kleinbauern

Gut zwei Drittel dieser Familien können als besonders marginalisiert bezeichnet werden. Marginalisierung beschreibt dabei verschiedene Prozesse. Das verfügbare Land ist oft zu klein, wie bspw. in Süd-asien, wo viele Familien nur Kleinstländereien besitzen von weniger als einem halben Hektar. Die Höfe liegen oft in ökologischen Ungunstgebieten, an steilen Hängen, in Regionen, die leicht zu trocken werden oder oft – Beispiel Bangladesh – überschwemmt werden. Marginalisierung kann auch bedeuten, daß die Landtitel nicht abgesichert sind, die Bauernfamilien – gerade wenn wie von Frauen angeführt werden – keinen Zugang zu Krediten und damit auch zu Saatgut haben. Fehlendes Transportwesen und Infrastruktur machen die Familien oft von wenigen Zwischenhändlern abhängig. Agrarberatung ist meist ohnehin inexistent. Für viele dieser marginalisierten Familien ist es eine Kombination aus solchen Faktoren, die erklärt, warum sie sich als Bauern nicht von ihrem Land ernähren können. Diese Familien sind zudem hochgradig verletzlich gegenüber externen Schocks. Wetterunregelmäßigkeiten oder ein erhöhter Importdruck – bspw. durch subventionierten Überschußweizen der EU im westlichen Afrika – können schnell dazu beitragen, die eigene Produktion oder ihren späteren Verkauf zu beeinträchtigen. Zucker wird in einer Reihe von Ländern auch von Kleinbauernfamilien angebaut. Weitere 22% der Hungernden und Unterernährten gehören zu Familien, die ohne Zugang zu Land sind und meist als Landarbeiter überleben. Auch für diese Gruppe ist die Zuckerproduktion von hoher Bedeutung, sei es daß sie als Landarbeiter auf großen Plantagen arbeiten, mit weltweit sehr unterschiedlichen Bedingungen, sei es daß sie auch für Kleinbauern in der Zuckerproduktion als Tagelöhner arbeiten, z.B. in Indien.

Die politische und wirtschaftliche Marginalisierung vieler Kleinbauern und Landlosen ist in vielen Entwicklungsländern sicherlich zuerst auf die Diskriminierung und Vernachlässigung dieser Gruppen im Rahmen nationaler Agrarpolitik zurückzuführen. Internationale Rahmenbedingungen, wie die durch internationale Handelsabkommen festgelegten Regeln, spielen allerdings eine wachsende Rolle auch für nationale und lokale Agrarmärkte. Jegliche Veränderung von handelspolitischen Regeln muß deshalb in ihren Auswirkungen gerade auf diese Gruppen untersucht werden.

Germanwatch an der Seite der Zuckerlobby?

Im Anschluß an jahrelange Kampagnen gegen den subventionierten Export von Agrarüberschüssen hat Germanwatch, wie andere deutsche und internationale NGOs auch, beim Zuckermarkt darauf gedrängt, die Produktion von Zucker in der EU durch Quotenreduktion deutlich zu begrenzen und das Dumping von Überschüssen in Zukunft zu unterbinden.³

Für Roger Peltzer hat sich Germanwatch aber zum Fürsprecher der EU-Zuckerbauern gemacht. Dies vor allem deshalb, weil Germanwatch sich bei der Zuckermarktreform vor allem für eine Produktionsreduktion durch Quotenreduktion eingesetzt hatte, während Peltzer vor allem die EU-Strategie einer Preisreduktion befürwortet. Die öffentliche Infragestellung des EU-Kompromisses durch NGOs hätte

³ <http://www.germanwatch.org/zucker.htm>

die ohnehin schwierige Konsenssuche in der EU noch komplizierter gemacht. Jeder entwicklungspolitisch Aufgeklärte müsse sich doch für eine Liberalisierung des Zuckermarktes aussprechen, und es sei unverständlich, wenn NGOs wie Germanwatch den Grundkonsens gefährden, etwas fundamental an der EU-Agrarpolitik ändern zu müssen.

Das ist ein schwerwiegender Vorwurf, und es muß geprüft werden, wie die möglichen Effekte der Liberalisierung im Zuckerbereich bewertet werden und ob die andere Position von Germanwatch im Zuckermarkt plötzlich tatsächlich so irrational und zuckerlobbyfreundlich ist. Die Germanwatch-Position ist entstanden bei dem Versuch Vorschläge zu machen, wie Härten für besonders arme Produzentengruppen im Bereich der Zuckerproduktion minimiert werden können.

Die Ausgangslage

Die EU produziert seit Jahren zu viel Zucker.⁴ Die Preise für die sog. A-Quote sind so hoch, daß die EU für die Überschußmengen nur den Weltmarktpreis an die europäischen Hersteller zahlt. So konnte der Zuckerüberschuß ohne großen Einsatz von Exportsubventionen sehr kostengünstig weltweit exportiert werden. Diese Zuckerexporte haben traditionellen oder neuen Zucker exportierenden Entwicklungsländern seit Jahren das Leben schwer gemacht, da die Weltmarktpreise durch die EU-Überschüsse unter Druck waren. Im Rahmen des Zuckerprotokolls mit seinen ehemaligen Kolonien (dem EU-AKP-Zuckerprotokoll) importierte die EU seit Jahren eine zusätzliche Menge Zucker. Während die AKP-Hersteller den EU-internen Preis bekamen und damit gute Einnahmen erzielten, erhöhten die importierten Zuckermengen die Überschüsse der EU. Sie mußten zusätzlich reexportiert werden. Für die AKP-Zuckerproduzenten waren die Einnahmen ausgesprochen wichtig. Die Vergabe der Quoten unter den Ländern war allerdings oft historisch und politisch bestimmt und folgte keiner entwicklungspolitischen Logik, da einige Länder, die nicht einmal besonders arm sind, wie bspw. Mauritius, einen relativ hohen Anteil an der AKP-Quote haben.

Der Druck zur Reform der EU-Zuckermarktordnung war vor allem durch zwei Prozesse gewachsen. Im Rahmen der Everything-but-arms-Initiative (EBA) der EU, unter der die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) einen zollfreien Marktzugang für alle Produkte erhalten, muß die EU auch den Zuckermarkt für diese Länder öffnen. Zwar war für Zucker eine lange Übergangsfrist vereinbart worden, dennoch kam die Zeit der Umsetzung immer näher. Zusätzlich hat die EU ein Streitschlichtungsverfahren in der WTO verloren, in dem die bisherige Form der indirekten Subventionierung der Zuckerexporte als Dumping bezeichnet wurde und die EU aufgefordert wurde, die Produktion von Zucker zu reduzieren.⁵ Die EU kam zudem im Rahmen der Agrarverhandlungen der WTO immer mehr unter Druck, gerade von Brasilien, den Zuckermarkt zu öffnen und die indirekte Subventionierung der Exporte einzustellen.

Was wurde von der EU beschlossen?

Vor diesem Hintergrund hätte es verschiedene Möglichkeiten der Reform der Zuckermarktordnung gegeben. Beschlossen wurde ein Modell, daß auf der Vorgabe beruht, durch Preisreduktion sowohl die Eigenproduktion der EU abzusenken, als auch die zu erwartenden Importmengen auf einer Höhe zu halten, die der noch zu erwartenden Eigenproduktion der EU und in etwa dem Verbrauch der EU entsprechen. Beschlossen wurde, den Zuckerpreis in den nächsten 4 Jahren schrittweise um 36% auf ca.

⁴ vgl. W&E 08/2004,

<http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/cms/wearchiv/wearchiv2004/500188953c0da9d01.html>

⁵ vgl. W&E: WTO-Urteile gegen EU und USA,

<http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/cms/wearchiv/500188955f0946301.html>

400 €/t zu senken. Die betroffenen Bauern in der EU erhalten für die Umsatzverluste Ausgleichszahlungen von rund 64%, die gemäß der Logik der derzeitigen EU-Agrarreform von der Produktion entkoppelt werden. D.h. Bauern können in Zukunft auch etwas anderes auf den Feldern anbauen, erhalten die Ausgleichszahlungen aber trotzdem. Für die Produzenten in den AKP-Staaten werden die Preise ebenfalls schrittweise gesenkt, allerdings wird kein vergleichbarer Ausgleich gezahlt. Sie erhalten auch Zahlungen, die aber nur im ersten Jahr auf 40 Mio. € festgelegt sind und nicht aus dem Agrar-, sondern aus dem Entwicklungsbudget der EU genommen werden sollen. Großzügige Entschädigungen erhalten auch die europäischen Zuckerhersteller.

Nach Angaben von Oxfam werden die europäischen Bauern in der vierjährigen Übergangsphase Ausgleichszahlungen von zunächst jährlich 900 Mio. € erhalten, die sich auf ca. 1,5 Mrd. € ab 2008 erhöhen. Die Zuckerindustrie erhält im Laufe der vierjährigen Übergangsperiode gar einen Beitrag von insgesamt ca. 6 Mrd. € für die Stilllegung von Kapazitäten. Den Ländern, die von der EBA-Initiative profitieren können, steht der EU-Markt ab 2008 offen. Allerdings hat die EU hier eine Sicherheitsklausel eingebaut. Sollten die Importe aus einem EBA-Land in die EU in einem Jahr um mehr als 25% steigen, kann die EU diese Importe begrenzen.

Insgesamt ist diese Reform von kaum einem entwicklungspolitischen Beobachter gelobt worden. Die Ausgleichszahlungen für die betroffenen AKP-Länder sind marginal, verglichen mit den Milliarden, die die EU intern verwenden wird. Viele gerade der weniger wettbewerbsfähigen Exporteure werden hart getroffen. Der Marktzugang der neuen Exporteure ist im Wachstum begrenzt worden, und gleichzeitig ist nicht sichergestellt, daß subventionierte Überschüsse auch weiterhin anfallen und exportiert werden können. Germanwatch hat sich in gemeinsamer Position⁶ mit den deutschen NGOs, die im Forum Umwelt und Entwicklung zu Landwirtschaftsfragen arbeiten, von Beginn an für eine deutliche Reduktion der Marktverzerrungen ausgesprochen, aber einige Akzente anders gesetzt, da in Märkten wie dem Zuckermarkt, die durch jahrzehntelange Subventionierung strukturiert sind, jede Veränderung Gewinner und Verlierer produziert und man Lösungen mit Augenmaß braucht, um zu verhindern, daß es bei einigen Verlierergruppen zu einer Zunahme von Armut kommen wird.

Ende des Dumpings? Bewertung im Detail

Es lohnt sich, die Ergebnisse im Detail anzusehen und die jeweiligen entwicklungspolitischen Kalküle für Lob und Tadel offenzulegen, erst dadurch wird eine Debatte möglich.

- **Rückgang der Überschüsse und des Dumpings:** Positiv ist an der Reform zu bewerten, daß die Subventionierung im Zuckerbereich insgesamt sinken und dadurch der Preisdruck auf den Weltmarktpreis für Zucker abnehmen wird. Leistungsfähige Exporteure unter den Entwicklungsländern, wie Brasilien oder Thailand, werden davon besonders profitieren. Der Preisanstieg wird aber auch Landwirten in ärmeren Ländern zugute kommen, in denen der Binnenmarktpreis dem Weltmarktpreis entspricht und die gleichzeitig zu niedrigen Preisen produzieren können. In diesen Ländern wird ein steigender Weltmarktpreis eine größere Produktion für den Binnenmarkt stimulieren. Reformschritte in der Zuckermarktordnung waren also in der Tat überfällig. Fraglich ist allerdings, ob die Steuerung des Überschußabbaus durch die Preissenkung tatsächlich zu dem erwünschten Rückgang der Zuckerproduktion in der EU führen wird. Dies wird von den Preisentwicklungen und alternativen Anbaumöglichkeiten für europäische Bauern abhängen. Bei dem zu erwartenden starken Anstieg der Zuckerimporte aus den EBA-Ländern könnte es nach wie vor zu einer Überschußsituation kommen und zu indirekt subventionierten Exporten. Hier wäre eine Reduktion der Überschüsse durch eine Quote bzw.

⁶ <http://www.germanwatch.org/tw/zucker04.pdf>

eine Kombination aus den beiden Instrumenten, für die sich Germanwatch eingesetzt hat, wahrscheinlich leistungsfähiger gewesen, um zu erreichen, daß es zu einem Ende des Dumpings kommt.

- **Chancen für neue Exporteure?** Positiv werden die Effekte für die EBA-Länder sein. Zwar ist ihr Exportzuwachs in die EU auf 25% jährlich begrenzt, dennoch bedeutet dies für die entsprechenden Länder Möglichkeiten zusätzlicher Einnahmen. Fraglich ist allerdings ob der nun in der EU gezahlte Preis hoch genug ist, damit eine eigenständige Zuckerproduktion tatsächlich in diesen Ländern beginnen kann. An den günstigsten Standorten wird dies gelingen, und dort wird es auch zu Investitionen in die Zuckerwirtschaft kommen, in vielen anderen Ländern wird dies nicht so leicht sein, wie von Peltzer erhofft. Unsere Gesprächspartner in Tansania hegen eher die Befürchtung, daß ihr Land schon bald kaum noch Zucker exportieren wird, da zu wenig Kapital zur Verfügung stehen wird, die Zuckerwirtschaft zu entwickeln. Im Wettbewerb mit den leistungsfähigsten Exporteuren auf dem Weltmarkt könnte Tansania deshalb verlieren. Für viele der ärmeren LDCs wäre ein auf mehrere Jahre noch höherer Binnenmarktpreis in der EU deshalb eine ausgesprochen wirkungsvolle Investitionshilfe gewesen. So könnte es sein, daß einige die potentiellen Chancen nicht angemessen nutzen können. Germanwatch hat im Rahmen der Debatte darauf hingewiesen, daß es wichtig ist, sicherzustellen, daß gerade die ärmsten Länder von der Reform gewinnen. Eine Quotenregelung mit höheren Preisen hätte auch hier hilfreich sein können.

- **Keine Zeit und zu wenig Geld für Strukturwandel in den AKP-Staaten:** Für die AKP-Staaten, die im Rahmen des Zuckerprotokolls in die EU exportieren dürfen, wird die Reform sehr hart werden. Der Preistrückgang wird durch die völlig unzureichenden Anpassungsleistungen der EU nicht aufgefangen. Hier vor allem auf das relativ reiche Mauritius zu verweisen, wie Peltzer es tut, ist zwar berechtigt, da Mauritius einen ausgesprochen großen Anteil an der bisherigen Zuckerquote hat, dennoch wird der Preistrückgang auch viele Kleinbauern und Landarbeiter in armen AKP-Staaten (z.B. Jamaika) treffen, die nur schwer Alternativen finden werden und dabei meist von ihren Regierungen allein gelassen werden. In mehreren AKP-Staaten werden zehntausende von Familien ausgesprochen negativ getroffen werden. Hier ist es die Position von Germanwatch, daß die EU eine Verantwortung hat für die Produzentenstrukturen in diesen Ländern, die vor allem durch die bisherige Zuckermarktordnung geschaffen bzw. beibehalten wurden. Den betroffenen Ländern und hier gerade den Anbauern muß auf alle Fälle eine ausreichende Zeit für den Strukturwandel geboten werden, damit nicht durch die Zuckermarktreform Armut entsteht. Sicherlich ist richtig, daß die AKP-Staaten sich oft nicht ausreichend und/oder viel zu spät um eine Diversifizierung gekümmert haben. Doch muß auch gesehen werden, das diese nicht einfach ist und alternative Produkte oft auch nicht leicht zu finden sind, da die Preise für viele Agrarrohstoffe auf den Weltmärkten seit Jahren sehr tief sind. Die Zuckermarktordnung hätte über eine Quotenregelung mit langsamerer Reduktion, einem vorsichtiger gestaffelten Preistrückgang und angemesseneren Anpassungsleistungen so gestaltet werden können, daß die negativen Effekte für viele Länder hätten minimiert werden können.

Mut zu komplexen Antworten

Germanwatch hat sich für eine substantielle Reform der Zuckermarktordnung eingesetzt, allerdings mit anderen Gewichtungen, als sie jetzt beschlossen wurden. Ein entwicklungspolitisch wichtiges Anliegen muß es unserer Meinung nach sein, sicherzustellen, daß besonders arme Entwicklungsländer am Welthandel teilnehmen können und daß Veränderungen des handelspolitischen Instrumentariums bei den besonders armen Bevölkerungsgruppen nicht zu einer Zunahme der Armut führen. Zwar kann man sich zu Recht über die Wirkungen einzelner Instrumente streiten, die entwicklungspolitischen Anliegen sollte man aber klar benennen. Eine einfache Gleichung, nach der ein Abbau von Verzerrungen automatisch zu entwicklungspolitisch positiven Effekten in Entwicklungsländern führt, ist nicht gegeben. Zu unterschiedlich sind die Effekte. Handelspolitische Chancen sollten genutzt werden, die

Regeln aber so ausgestaltet werden, daß armutsverstärkende Effekte weitestgehend ausgeschlossen werden.

Warum Germanwatch gleichzeitig von Peltzer beschuldigt wird, mit der Zuckerlobby zusammenzuarbeiten, ist dem Autor allerdings ein Rätsel. Germanwatch hat in Nordrhein-Westfalen alle Beteiligten der Zuckerwirtschaft zu einem Dialogprozeß eingeladen, gerade mit dem Ziel, bei Bauern, Zuckerherstellern und anderen Akteuren um Verständnis für entwicklungspolitische Anliegen zu werben. Vielleicht ist manchem auch verdächtig, wenn entwicklungspolitische Organisationen wie Germanwatch gleichzeitig auch Anliegen der Landwirtschaft hier Ernst nehmen. Reformvorschläge zur EU-Agrarpolitik haben wir wiederholt mit Bauerngruppen in Europa diskutiert und entwickelt, da viele Probleme ländlicher Räume in einer globalisierten Agrarwirtschaft in Nord und Süd identisch sind. Überlegungen zu entwicklungspolitisch verträglichen Veränderungen der Agrarpolitik in Europa sollten – gerade wenn man überzeugt ist, daß unsere Agrarpolitik radikal verändert werden muß – auch mit den direkt Betroffenen hier diskutiert werden. Wenn es nicht gelingt, die Bedeutung entwicklungspolitischer Anliegen im Umbau der Agrarpolitik bei wichtigsten Akteuren in Europa zu erklären, werden diese Anliegen bei der Ausgestaltung der Reform immer nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Michael Windfuhr ist Vorstandsmitglied bei Germanwatch und Generalsekretär der Menschenrechtsorganisation FIAN International.

Hinweise:

- FAO, The State of Food and Agriculture 2005. Agricultural Trade and Poverty. Can trade work for the poor?, Rome 2005 (im Internet unter www.fao.org)
- UNCTAD, The Least Developed Country Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction, Geneva 2004 (im Internet unter www.unctad.org)
- World Bank, Global Economic Prospects 2004, Washington DC 2004 (im Internet unter www.worldbank.org)
- WTO, World Trade Report 2004, Geneva 2004 (im Internet unter www.wto.org)



Landwirtschaft - 19-01-2006 - 15:49

EP kritisiert Reform der gemeinsamen Marktordnung für Zucker- Geringere Preissenkungen verlangt

Das Europäische Parlament hat heute drei Berichte zur Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker angenommen. Es verlangt darin u. a., dass die Preise für weißen Zucker um nicht mehr als 30% herabgesetzt werden und dass Umstrukturierungsbeihilfen zur Verfügung gestellt werden. Auch sollen der Import von Zucker aus Entwicklungsländern beobachtet und neue Absatzressourcen wie beispielsweise Bioethanol für die Zuckerproduktion gefunden werden.

Entwicklungen im Bereich der Welthandelsregelungen, Initiativen der EU zugunsten der Entwicklungsländer sowie die Notwendigkeit, die gemeinsame Marktorganisation für Zucker den Grundsätzen der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) anzupassen, haben eine Reform der gemeinsamen Marktorganisation notwendig gemacht.

In den Berichten drei Berichten des französischen Sozialdemokraten Jean-Claude FRUTEAU fordert das Parlament eine angemessenere Senkung für den Preis von weißem Zucker (30% statt 39%), Rohrzucker (26% statt 36%) und Quoten-Zucker (11% verteilt auf vier statt 24% verteilt auf zwei Jahre). Die Abgeordneten verlangten außerdem, dass während einer Übergangsphase von vier Jahren Mechanismen zur Intervention weiterhin zur Verfügung stehen, um ein Störungen in dieser Branche zu verhindern.

Die Abgeordneten fordern des Weiteren strengere Kontrollen auf Importe von Zucker in die EU. Um Dreiecksgeschäfte, die den Interventionsmechanismus ausnutzen würden, zu verhindern, verlangt das Parlament, die Quantität von exportiertem Zucker aus Entwicklungsländern zu begrenzen. Das Parlament bewilligte eine Maßnahme, die der Kommission erlaubt, Importe vorübergehend auszusetzen. Diese sechsmonatige Aussetzung ist für jedes beliebige Land möglich, dessen Zuckerimport von einem zum nächsten Jahr wesentlich ansteigt.

Das Parlament fordert darüber hinaus die Kommission dazu auf "eine Studie durchzuführen, um vorübergehende Absätze für Zuckerüberschüsse als Energieverbrauch zu identifizieren" und unterstrich "Bioethanol für Energiezwecke" als eine Alternative für die europäische Zuckerproduktion.

In einem Bericht über unterstützende Maßnahmen in Bezug auf Zucker hat das Parlament vorgeschlagen, finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Ernte von Zucker auf andere Pflanzen umzustellen. Diese Mittel sollen sich auf 80 Euro pro Hektar Anbaufläche belaufen, wobei bis zu maximal 2,2 Millionen Hektar Fläche als förderungswürdig gelten können. Außerdem unterstützte das Parlament einen Änderungsantrag in Bezug auf die Möglichkeit für eine einjährige finanzielle Unterstützung in Höhe von 200 Millionen Euro für AKP-Länder (afrikanisch-karibisch-pazifischer Raum), die von den Preiskürzungen betroffen sind.

Um sicherzustellen, dass die am meisten Betroffenen den größten Anteil an der Hilfe bekommen, hat das Parlament gefordert "mindestens 50%" der von der Kommission vorgeschlagenen Mittel für die Umstrukturierung von Zuckerrüben- und Chicorée- Anbau zur Verfügung zu stellen. In Bezug auf eine Anfrage des deutschen Grünen-Abgeordneten GRAEFE ZU BARINGDORF hat der Kommissionsvertreter deutlich gemacht, dass lediglich ein Mindestanteil von 10% der Umstrukturierungsmittel für Zuckerbauern und Maschinenarbeiter in diesem Bereich akzeptabel sei. Weiterhin könnten die Mitgliedsstaaten zusätzliche Hilfsmittel zur Verfügung stellen.

Im November 2005 hatte der Rat ein politisches Abkommen getroffen, das eine Senkung des Zuckerpreises um 36% vorsah. Das Parlament hat heute deutlich gemacht, dass es das Vorgehen des Ministerrates für "inakzeptabel" hält, der eine politische Einigung zur Reform der Zuckerregelung mitgeteilt hat, ohne zuvor die Stellungnahme des EP abzuwarten. Die Abgeordneten unterstreichen, dass kein endgültiger Beschluss getroffen werden kann, solange das Parlament sich nicht geäußert hat.

Den angenommenen Text des EP finden Sie in Kürze [hier](#).

REF: 20060117IPR04405

Kontakt:
Andreas KLEINER

Wirtschaftliche Vereinigung Zucker

Zuckerwirtschaft stellt sich den Herausforderungen

21.02.2006 - 17:04 Uhr

Bonn (ots) - Für die deutschen Zuckerrübenanbauer und Zuckerfabriken bedeutet die nun auch offiziell verabschiedete Reform der Zuckermarktordnung zum 1. Juli 2006 eine gewaltige Herausforderung. Sie wird mit gravierenden Veränderungen in beiden Wirtschaftsbereichen einhergehen. Nach einer mehrere Jahre dauernden Diskussion sei allerdings mit dem formellen Beschluss der EU-Agrarminister am 20. Februar 2006 endlich der notwendige Schlusstrich unter eine Situation der Unsicherheit gezogen worden, erklärte der Vorsitzende der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker (WVZ), Dr. Hans-Jörg Gebhard. Nun gelte es, die unmittelbar nach der politischen Einigung im November vergangenen Jahres eingeleiteten Schritte zur Stärkung des Sektors energisch fortzusetzen. Für die deutschen Rüben- und Zuckererzeuger beginne jetzt eine neue Zeitrechnung, der man sich offensiv stellen werde.

Die Zuckerwirtschaft habe schweren Herzens akzeptieren müssen, dass insbesondere durch das WTO-Zuckerpanel und durch die Alles außer Waffen-Initiative eine Reform der Zuckermarktordnung nicht mehr aufzuhalten war. Die jetzt beschlossene Veränderung des über viele Jahrzehnte bewährten Systems sei letzten Endes nur deshalb akzeptabel, weil der neu eingeführte Restrukturierungsfonds eine reelle Chance dafür biete, den Zuckerrübenanbau in Deutschland weit möglichst aufrecht zu erhalten. Man werde nun alles daran setzen, auch unter den schwierigeren Bedingungen einer der großen und leistungsfähigsten Rübenzuckerproduzenten zu bleiben. Allerdings erwarte man von der Politik, dass sie sich auf internationaler Ebene mit Nachdruck dafür einsetzt, die hohen ökologischen und sozialen Standards in Europa durch einen entsprechenden Außenschutz abzusichern. Bei den laufenden WTO-Verhandlungen dürfe die EU deshalb nichts akzeptieren, was auch nur im Geringsten zu weiteren Einschnitten führen könnte. Die Stärkung eines funktionierenden Wirtschaftsbereiches mit hoher Wertschöpfung und der Erhalt vieler heimischer Arbeitsplätze im Bereich Zucker müsse oberstes Ziel bleiben.

Gebhard begrüßte die Absicht der Kommission, in den kommenden Tagen eine vorübergehende und auf das Wirtschaftsjahr 2006/07 beschränkte Kürzung der Quotenproduktion vorzunehmen, um damit einen möglichst reibungslosen Start in die neue Marktordnungsperiode zu gewährleisten. Die Zuckerrübenanbauer erwarteten angesichts der in wenigen Wochen beginnenden Aussaat eine rasche Entscheidung über ihre Anbaumöglichkeiten für 2006.

Originaltext: Wirtschaftliche Vereinigung Zucker
Digitale Pressemappe: <http://presseportal.de/story.htx?firmid=52641>
Pressemappe via RSS: feed://presseportal.de/rss/pm_52641.rss2

4. Kapitel

Zuckerländer - Beispiele

Bittersüße Zeiten

Vom Aufstieg
der philippinischen
Zuckerindustrie und ihrem Niedergang

zum Teil über Regierungsprojekte. Diese haben allerdings den Nachteil, dass sie in der Regel unter Programmen laufen, die auch wieder aus dem Ausland finanziert werden. Auf die Dauer könnte es hier zu einem Engpass kommen, falls die entsprechenden Gelder nicht aus dem regulären Staatshaushalt bereitgestellt werden.

Die Rolle solcher Dienstleistungs-NGOs in der Zivilgesellschaft tendiert allerdings gegen Null, da sie nicht mehr als eigenständige kritische Akteure auftreten, sondern nur zur Zufriedenheit ihrer Kunden oder der Regierung arbeiten – wenn auch unter dem Gewinnverbot, dem sie als NGOs unterliegen. Dies erinnert an Charakteristika von Wohlfahrtsverbänden in Deutschland.

Die Geberorganisationen in den nördlichen Industriestaaten sind an der Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte nicht ganz unschuldig. Zwar schreibt sich fast jeder Geber auf die Fahnen, dass die von ihm geförderten Projekte unter Beteiligung der Zielgruppen geplant und durchgeführt werden müssen, doch an die intermediären – das heißt zwischen Geber und Zielgruppe stehenden – NGOs wurde dieser Maßstab nur selten angelegt. Oft wurde zwar noch oberflächlich geschaut, ob eine NGO intern halbwegs demokratische Gepflogenheiten beachtet, aber wenn dies nicht der Fall war, dafür jedoch eine charismatische Führungspersönlichkeit auftrat, wurde dies oft auch akzeptiert. Die Verankerung der NGOs in der Bevölkerung wurde so gut wie nie thematisiert oder hinterfragt. Kompetenz, Effizienz und Zuverlässigkeit waren die Hauptkriterien für die Zusammenarbeit.

In den nächsten Jahren wird es darauf ankommen, ob NGOs erkennen, dass sie eine gesellschaftliche Basis, die Unterstützung von Einzelpersonen und eine Mitgliedschaft brauchen, wenn sie in Zukunft in der nationalen Zivilgesellschaft ernst genommen werden wollen. Davon wird nicht nur ihre politische Rolle, sondern auch ihr Überleben abhängen. Viele NGOs werden den Umschwung nicht schaffen und ihre Arbeit aus Mangel an Ressourcen einstellen. ■

Der Zuckerrohranbau und seine Verarbeitung haben die Wirtschaft der Insel Negros geprägt. Für die Arbeiter ist von den Gewinnen wenig abgefallen. Und seit die Weltmarktpreise für Zucker stark gefallen sind, ist der Erwerbszweig in der Krise. Ob es sinnvoll ist, die Zuckerproduktion mit Schutzzöllen am Leben zu halten, ist fraglich, denn das bedeutet höhere Kosten für Industriezweige, die Zucker verbrauchen – zum Beispiel die Getränkeindustrie.

Von GÜNTER SPREITZHOFER

Reynel »Huggy« Hugnatan ist der Michael Jordan von Bacolod. Und Ruel »Bebing« Brauo wohl bald sein Nachfolger, wie Raol Ildefonso, schwerbewaffneter Wachmann vor den rostigen Toren der Ma-ao Sugar Central, mit glänzenden Augen erzählt. Im altherwürdigen Zuckermuseum von Negros Okzidental in Bacolod haben die *Negros Slashers*, 1998 Basketball-Champion der philippinischen *First Southern Conference*, mittlerweile ein Ehrenzimmer mit Trophäen und Spielerportraits bekommen. Dazu eine grelle Ehrentafel vor der Kathedrale San Sebastian, mit den besten Wünschen für das neue Millennium.

Sonst bleibt wenig zu feiern, denn die glorreichen Zeiten der Zuckerbarone scheinen so sehr Vergangenheit wie die vergilbten Aufnahmen prunkvoller Haciendas der frühen zwanziger Jahre, als die ehemalige spanische Kolonie zum weltgrößten Zuckerproduzenten aufstieg. Der klassizistische Prunkbau in zartem Hellrosa – mit steinernen Zuckerarbeitern anstelle griechi-

scher Gottheiten am Sims – ist zum kuriosen Symbol der Vergangenheit geworden: Von 1925 bis 1970 Sitz der Gouverneure von Negros, liegt er heute längst nicht mehr im Zentrum der rasch wachsenden 300.000-Einwohner-Stadt und verschwindet eingezäunt unter tropischer Blumenpracht. Das ehemalige Kapitol schläft einen Dornröschenschlaf.

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts war Negros vom tropischem Regenwald überwuchert. Dann brachte Nicholas Loney die ersten Maschinen für Zuckerproduktion und legte damit den Grundstein zum Aufstieg von Zucker als wichtigstes *Cash-Crop* der Philippinen. Seitdem veränderten zunächst die ersten Zucker-Monokulturen und danach auch andere koloniale Anbauprodukte wie Kaffee und Kakao die Landschaft am Fuß des Kanlaon-Vulkans. Im späten 19. Jahrhundert entstand die *Planter-Miller*-Kooperation: Die Zuckerrohrpflanzer (*Planters*) verpflichteten sich, die Hälfte ihres Landes mit Zuckerrohr zu bepflanzen, und erhielten dafür 50 bis 70 Prozent des Ertrages; die Zuckerfabrikanten (*Millers*) profitierten zu 30 bis 50 Prozent und garantierten im Gegenzug den Abtransport des Zuckerrohrs. Dazu legten sie ein privates – ausschließlich güterorientiertes – Schienennetz von über 700 km über die Insel.

Solange beide Seiten profitierten, lief die Zusammenarbeit gut. Die Exporterlöse der

Dr. Günter Spreitzhofer hat Geographic und Anglistik in Wien studiert. Er hat zahlreiche Studienreisen nach Asien unternommen und ist freier Mitarbeiter an Forschungsprojekten der Universität Wien, zuletzt zum Thema »Migration in Megastädte der Dritten Welt«. Demnächst erscheint sein Buch »Metro-Jakarta: Zwischen Nasi und Nike«.

Zuckerverfrachtungen nach Japan, China, Australien, Großbritannien, Kanada und vor allem in die USA sorgten für einen Zuckerboom, der die Haciendas der wenigen Zuckerbarone mit dem Luxus der Alten Welt füllte. Doch der eigentliche Aufstieg zur Zuckerweltmacht kam aber erst einige Jahrzehnte später. Der enorme Anstieg der Exporte nach dem Zweiten Weltkrieg zeigt sich zum Beispiel in den Produktionszahlen der Großplantage Hacienda San Ildefonso de Minulman. Noch 1945 produzierte sie in fünf Zuckerfabriken 12.884 Tonnen, 1958 waren es in 25 Fabriken bereits 1.313.081 Tonnen.

Die Vereinbarungen der Anfangsjahre wurden allzu bald geflissentlich missachtet. Die fünfziger und sechziger Jahre wurden die goldene Zeit einiger Zuckertycoone, deren Einfluss bis in das Umfeld des philippinischen Präsidenten reichte. Roberto Benedicto und andere Protegées von Präsident Marcos beuteten das Land nach Verhängung des Kriegsrechts 1972 hochhoffiziell aus, bis ein auslaufendes Handelsübereinkommen mit den USA der geschützten Zuckerindustrie erstmals die Spielregeln des freien Marktes aufzeigte: Der bis 1974 mit Quoten garantierte Zugang zum amerikanischen Markt wurde aufgehoben.

Selbst in Boomjahren bekamen Saisonarbeiter gerade genug zum Überleben, ansonsten gar nichts – ein System der sozialen Ausbeutung, das bis 1985 einige Tycoone mit schmutzigweißer Weste in blütenweißen Cadillacs hervorbrachte. Dann fielen die Weltmarktpreise für Zucker so rapide, dass sich nicht einmal mehr das Schneiden der Ernte rechnete. Zusätzlich sorgte die zunehmende Attraktivität des Zuckersubstituts HFCS (*High Fructose Corn Syrup*) und synthetischer Süßstoffe vor allem beim Haupthandelspartner USA für schwindendes Interesse an südostasiatischem Zucker. Die Strukturschwächen der philippinischen Zuckerindustrie traten überdeutlich zutage: veraltete Produktionstechniken, fehlende Marktorientierung eines lange geschützten Bereiches sowie Monopolisierung durch das Marcos-Regime. Auch heute noch liegt der Hektarertrag bis zu 40 Prozent niedriger als auf vergleichbaren Zuckerplantagen in Indonesien oder Indien.

Ein Viertel der insgesamt einer Million Sacadas, der Tagelöhner auf den Plantagen, die vielfach als Wanderarbeiter aus anderen

Teilen des Inselarchipels der Visayas saisonal zuzogen, war mit einem Sensenschlag arbeitslos; die Dumaan wiederum, die festen Arbeitskräfte einer Hacienda und de facto im Besitz des Hacienderos, gerieten noch tiefer in die Schuldenfalle. Im Vorgriff auf den Lohn der nächsten Saison wurden sie mitsamt ihren Familien traditionell auch in Zwischenerntezeiten von den Hacienderos versorgt.

Weil es keine Notprogramme der Regierung gab und die Hacienderos sich weigerten, ihr Land dem Getreideanbau zu öffnen, zogen viele Negrenser in die Berge, um sich

Die Pflanzer kümmern sich nicht um die Mindestlöhne

den Guerillas der *National People's Army* (NPA) anzuschließen, die nicht nur gegen die Regierung kämpfte, sondern bald den Status einer Sozialinstitution einnahm. Auch in den Städten kam es zu gewalttätigen Übergriffen. Antonio Fortich, streitbarer Bischof von Bacolod, organisierte nach 1985 Lebensmittelverteilungen, fand daraufhin seinen Bischofspalast brennend wieder und überlebte einige Bombenattentate – die Todesschwadronen, Privatarmeen der Hacienderos, bekämpften seitdem Gewerkschafter und Landreformer mit allen Mitteln. Die Insel galt stärker denn je als das Armenhaus der Philippinen, und Corazon Aquino kündigte nach ihrer Wahl zur Staatspräsidentin eine umfassende Landre-

form an – doch die Cojuangcos, Aquinos Verwandte, besaßen die Hacienda Luisita, mit 16.000 ha die größte Zuckerplantage der Philippinen, was den Reformwillen rasch beendete.

Die staatlich festgelegten Mindestlöhne interessierten die Pflanzer auch weiter nicht. So bestimmten wenige Männer über Wohl und Wehe der gesamten Insel: Sieben Prozent der Pflanzer besitzen die Hälfte aller Ländereien. Gleichzeitig waren bis in die neunziger Jahre zwei Drittel der Kinder auf Negros unterernährt – 85 Prozent der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze, was die *Filipino National Food Authority* (NFA) im vergangenen November zu Hilfsprogrammen für arbeitslose Zuckerarbeiter veranlasste.

Die Politik propagiert derzeit die wirtschaftliche Neuorientierung auf Rattanmöbel und Garnelenzucht, angeblich potenzielle Exportschlager und Hoffnungsperspektive für Negros. Einer Zukunft mit *Panaeus monodon*, der schwarzen Tigergarnele, sehen die gestandenen Pflanzer allerdings mit Argwohn entgegen. Der Arbeitskräftebedarf der Keramikfabriken Bacolods ist begrenzt, und auch der Tourismus kommt nicht in Gang. Die Zuckerbarone bevorzugen Florida und philippinische Binnentouristen die Küstenressorts. Einseitige Monokulturen haben Bodenrosion, Rodung und den Verlust der Biodiversität vorangetrieben und zur Ausrottung von über einem Drittel der Schnecken- und Vogelarten auf Negros beigetragen. Die heißen Schwefelquellen

ZUCKERPRODUKTION

Überschuss auf dem Weltmarkt

Die Weltlagerbestände an Zucker betragen Ende 1998 etwa 40 Prozent eines Jahresverbrauchs. Der Weltmarktpreis sinkt weiter dramatisch; 1998 betrug er zeitweise lediglich rund 15 Pfennig pro Pfund, verglichen mit 1,20 Mark Mitte der siebziger Jahre. Die Preissenkungen einiger Produzenten – zur Reduzierung der Lagerbestände – und die zögernde Nachfrage sorgten für eine weitere Verschärfung des Preisdrucks. Zunehmendes Gesundheitsbewusstsein und die Konkurrenz anderer Süßstoffe wird den Zuckerverbrauch auch im Jahr 2000 stagnieren lassen. In den meisten westlichen

Industriestaaten ist der Verbrauch von Zucker rückläufig, Treibstoff-Alkohol aus Zucker gilt aus ökologischen Gründen (Monokulturen!) nicht mehr als nachhaltige Alternative. Die hohen Zuckerüberschüsse innerhalb der EU sind nur durch drastische Ausfuhrsubventionen abzusetzen. In Deutschland lag der Selbstversorgungsgrad 1998 bei 145 Prozent. Trotz eines leichten Anstiegs des Zuckerkonsums auf jährlich 33,5 Kilogramm pro Person blieb hier die Kluft zwischen der Produktion (410 Millionen Tonnen) und dem Verbrauch (2800 Millionen Tonnen) enorm.



Krause/lat

Die Arbeit in den Zuckerplantagen auf Negros bietet immer weniger Menschen ein Auskommen.

sind verlassen, und Edwin Gatia vom *Negros Mountaineering Club* (NMC) hat wenig zu tun. Auch das herbstliche Maskaradefest konnte Negros noch keine andere Identität geben: Von den jährlich zwei Millionen Touristen auf den Philippinen verschlägt es nur einen Bruchteil nach Negros Okzidental.

450.000 Hektar, mehr als die Hälfte der Landfläche, sind heute immer noch dem Anbau von Zuckerrohr gewidmet, und nach wie vor schufteten Zuckerarbeiter auf den Feldern. Negros produziert auch heute noch 60 Prozent des philippinischen Zuckers. Winter ist Erntezeit, doch Winter heißt immer noch Nachttemperaturen von 30 Grad Celsius. Auf den abgeernteten Felder lodern noch Glutnester, die nach der Ernte die letzten dünnen Stängel verbrennen sollen. Traktoren mit riesenhaften Sonnendächern ackern durch die kahlen Weiten, einige wenige Wasserbüffelkarren plagen sich durch die Staubwolken hinter uralten Lastwagen, die sich auf kerzengeraden Schlaglochpisten vollbeladen den Weg bahnen. Über den rostigen Schornsteinen der HPS, der *Hawaiian-Philippine Sugar Co.*, schweben weiße Rauchfahnen. Beißend-süßlicher

Geruch liegt in der Luft und mischt sich mit den bläulichen Abgasen der vollbesetzten Jeepneys, pittoresken Relikten der US-Besatzer, die die einzige Anbindung der Werkssiedlung zur Hauptstraße bieten. Es gibt eigene Schulen, eigene Basketballplätze, eigene Werksmärkte wie den *Pepsi Hope*

Probleme hat nun sogar der Vorzeigebetrieb

Market, wo Softdrinks den Rekordtiefpreis von fünf Pesos kosten und trotzdem niemand mehr kauft. *No money*, sagt Corejo und presst sich wieder ein feuchtes Tuch gegen das Gesicht: *It stinks*.

Ohne Genehmigung der Werksverwaltung in Silay City gibt es keinen Zutritt, erklärt der Mann mit Spiegelbrille am Stacheldrahtzaun grimmig, bevor er sich wieder dem Kartenspiel mit seinen Kollegen widmet. Die Runde hockt im Schatten eines knallroten LKW-Oldtimers, der unter der Last des Zuckerrohres knapp vor den retenden Eisenbahnkränen zusammengebrochen ist. Achsbruch, *you know*, vor drei

Wochen. Wie von Geisterhand betrieben schwanken plötzlich Schmalspurwaggons hinter pfeifenden Dampflokts vorbei. Baujahr 1920, Henschel 0-6-0. Diese blauschwarz lackierten Ungetüme, im Zweiten Weltkrieg vor den Japanern im Dschungel erfolgreich verborgen, versehen noch heute fauchend ihren Hochsaisondienst. 180 km Streckenlänge hat das Schienennetz der HPS, gar 349 km das der *Victorias Milling Company* (VMC), das längste der Welt, das mittlerweile radar-ferngesteuerte Transportbewegungen erlaubt.

1919 von Don Miguel Ossorio gegründet, war die VMC die modernste Anlage ihrer Zeit. Mit eigenen Forschungsabteilungen und Hafenanlagen wurde die VMC 1929 zum ersten regelmäßigen Zuckerexporteur in die USA. 1946 nahm die VMC die Produktion wieder auf und expandierte weit über den eigentlichen Zuckermarkt hinaus: Man engagierte sich im Agrobusiness (Schweine- und Rinderzucht, Düngerproduktion, Aquakulturen), im Schiffszubehör, in der Lebensmittelweiterverarbeitung, sogar in Management und Consulting. Die sogenannte VMC Walkers Mill, vom australischen Konzern Walkers Limited technisch ausgerüstet, machte das Unternehmen zur führenden Zuckerfabrik des Landes – ein Modernisierungsprogramm, das nach der Liberalisierung des Zuckermarktes 1993 zur Überlebensstrategie wurde. Der permanente Verfall der Zuckerpreise zwang das Unternehmen, sämtliche Projekte außerhalb der eigentlichen Zuckerproduktion weitgehend einzustellen: Schulen, Reedereien und der gesamte Bereich des Agrobusiness wurden ausgegliedert, um mittelfristig weltweit wieder konkurrenzfähig zu werden.

Die VMC ist immer noch die Vorzeigezuckerfabrik von Negros. Regelmäßige Führungen für jedermann sind möglich, vorausgesetzt interessierte Besucher zeigen sich ohne Sandalen, Minirock oder Shorts. Ein Gästebuch ohne Eintragungen, auch wenn sich angeblich Besucher aus aller Welt die Klinken in die Hand geben. *Germany and France* waren zuletzt da, wie Manolo, der Türsteher (blütenweißes Hemd, schmutzigweißer Colt), stolz verkündet. Das ist Monate her, doch so lebhaft in Erinnerung, als ob es gestern gewesen wäre. Im Mini-Souvenirshop nebenan finden sich VMC-Kappen, VMC-Shirts und VMC-Feuerzeuge. *No pictures, please*.

Mit einem Einzugsbereich von 70.000



Güterzüge des betriebseigenen Transportsystems vor der Zuckermühle Victoria. Selbst diese modernste Raffinerie Asiens leidet unter den niedrigen Weltmarktpreisen.

Hektar deckt die VMC Walkers Mill fast 60 Prozent des täglichen Zuckerbedarfs der Philippinen, könnte täglich 15.000 Tonnen Zuckerrohr verarbeiten und damit 1500 Tonnen Zucker produzieren – weiterverarbeitet 27.000 50-kg-Säcke Raffineriezucker. Nach Werksangaben ist die VMC die modernste Zuckerraffinerie Asiens, »vielleicht der Welt«. Über 200 Pesos bekommen die Arbeiter für einen 8-Stunden-Tag, »viel mehr als die gesetzlich vorgeschriebenen 150 Pesos«, dazu Schweinefleischgeschenke zu Weihnachten, wie der distinguierte Herr Rodriguez vom VMC *Public Affairs and Media Services Department* nicht müde wird zu betonen. Krise? Ja, die gibt es, und zwar seit 1996, als ausländischer Billigzucker den Markt überschwemmte. Dazu kommt seit geraumer Zeit auch El Niño, der Negros extreme Trockenheit bringt und die Ernten weiter reduziert. 600 Fabrikarbeiter wurden seit 1996 entlassen, mehr als zwei Drittel der Belegschaft. Aber schauen Sie sich doch lieber unsere neue Fabrik an, neue Generatoren aus Australien, hygienischer Mundschutz des Raffineriepersonals, Helmpflicht draußen an den Entladerampen. Herr Rodriguez trägt keinen Helm.

Herr Rodriguez kann wegen des unsäglichem Lärms in den Hallen leider keine unangenehmen Fragen zur Lage der Entlassenen verstehen. Herr Rodriguez hat sofort nach der Führung Dienstschluss. *Sorry Sir, good bye*. Die 231 Millionen US-Dollar Schulden des Betriebes hat er vergessen zu erwähnen.

Die Rollbalken der meisten anderen Zuckerfabriken auf Negros sind schon länger herunter. Lokalausweis in der *Maa Sugar Central*, 50 Jeepney-Minuten und 17 Pesos (eine Mark) von Bacolod entfernt: Raol und seine 32 Kollegen vom Sicherheitsdienst beschützen eine rostige Fabrikrüine vor der Plünderung. Uralte Oldtimer der werkseigenen MSC-Fire Brigade hinter zerborstenen Toren, und Dampflokomotiven, die der Dschungel längst wieder in Besitz genommen hat. Raol klettert auf den rostigen Tender und hackt mit einer Machete die Heizerkabine frei. Erst im Juli 1999 war das Werk geschlossen worden, das in Raols Jugend, in den achtzigern, 900 Menschen beschäftigt hat. Dann waren es 500. Und dann *finish*, wie er in gebrochenem Englisch erklärt. *Maybe they open next year again, they did not tell me*. Hoffnung muss erlaubt sein.

Das Dilemma hat viele Gesichter: Die Mehrzahl der Zuckerfabriken ist wegen mangelnder Rentabilität und überhoher Produktionskosten geschlossen, andererseits benötigen zahlreiche weiterverarbeitende Industrien – etwa die boomende Getränkeindustrie (35 Prozent Verkaufszuwachs 1999), Zuckerwaren oder Fertigsoßen – derzeit mehr Zucker, als national erwirtschaftet werden kann. Die Philippinen, noch vor zwei Jahrzehnten unter den vier größten Zuckerexporteuren der Welt, sind zum Nettoimporteur geworden und importierten allein 1998 200.000 Tonnen Zucker, davon ein Großteil aus Thailand.

Eine Tarifierungsanpassung sorgte im Vorjahr für Aufregung: Mit dem Präsidentendekret EO 87, zum Schutz der heimischen Zuckerindustrie erlassen, stiegen die Preise für Importzucker um bis zu 90 Prozent, der Zuckerpreis blieb dadurch, bei stetig fallenden Weltmarktpreisen, künstlich hoch – und die Wettbewerbsfähigkeit der weiterverarbeitenden Industrien weiter niedrig: ein Teufelskreis. Macht es sozialökonomisch Sinn, rund 400.000 Arbeitsplätze in der heimischen Getränkeindustrie aufs Spiel zu setzen, um (vielleicht) etwa 600.000 Jobs in der Zuckerindustrie kurzfristig abzusichern, die zudem der philippinischen Nationalökonomie nur ein Viertel der Wertschöpfung bringt? Selbst nach der Schutzzarifierhöhung ist Importzucker aus Thailand immer noch billiger als die heimische Produktion. Eine Exportausweitung in den EU-Raum wiederum scheitert daran, dass die Philippinen nicht zu den AKP-Staaten gehören (einer Gruppe ausgewählter Länder aus dem afrikanischen, pazifischen und karibischen Raum), mit denen ein Handelsverträge bestehen.

Bei der Vorzeigegesellschaft VMC scheint die ungewöhnliche Wandmalerei des *Angry Christ* in der VMC-Werkskapelle »Hl. Josef der Arbeiter«, die seinerzeit schon im *Life*-Magazin internationale Aufmerksamkeit erregt hat, noch ein Spurgrimmiger zu blicken als sonst. Das modernistische Gotteshaus in Victorias ist eine Fertigteilbetonkonstruktion am Rande der Werksiedlung, umgeben von wogendem Zuckerrohr. Heißer Wind. Schweigen. Der chromblitzende Leichenwagen der *Silay Lasting Peace Mortuary*, eine strahlendweiße Chevy-Stretch-Limousine mit Sarg und Kerzenständer, rollt fast lautlos vorbei. *Sugar baby, bye, bye*.

Nach dem Kaffee der Zucker

Guatemala, 3. Aug. Die *Vereinigung der guatemaltekischen ZuckerproduzentInnen*, ASAZGUA, gab fürs Jahr 2002 eine Rekordernte von 41 Mio. Quintal (rund 891 Tonnen) an. Dies, nachdem die vom Hurrikan Mitch angeordneten Zerstörungen in den letzten Jahren die Zuckerröhrente zurückgehen liessen. Aber nicht nur die Ernte, auch der Weltmarktpreis für Zucker ist seit 1998 drastisch gesunken. Betrug dieser vor dem Mitch noch 10.68 US\$ pro Quintal ist er heute auf 5.25 US\$ gesunken, d.h. um rund 50%. Einer der Gründe dafür ist laut ASAZGUA die Überproduktion, mit der Brasilien den Weltmarkt überschwemmt.

Gemäss ASAZGUA hat sich der internationale Preisrückgang jedoch nicht auf die nationalen Preise in Guatemala übertragen. Im zentralamerikanischen Vergleich hat Guatemala mit 0.22 US\$ pro Libra (450g) den tiefsten Zuckerpreis (im Gegensatz z.B. zu El Salvador, wo die selbe Menge 0.30 US\$ kostet).

Vergleicht man diese Preise jedoch mit der Kaufkraft der Bevölkerung, relativieren sie sich. In den Vereinigten Staaten kostet eine Libra fast doppelt so viel wie in Guatemala, doch kann ein(e) us-amerikanische(r) ArbeiterIn mit ihrem Stundenlohn rund 13 Libras Zucker kaufen, während in Guatemala ein ArbeiterInnenstundenlohn gerade mal für zwei Libras reicht. In Guatemala wird auf dem lokalen Zuckermarkt mehr Umsatz erzielt (220 Mio. US\$ im Jahr 2001) als durch den Export (212 Mio. US\$ im selben Jahr).

WirtschaftsanalytikerInnen befürchten Exportprobleme für den Zuckersektor für die nächsten Jahre. Miguel Gutiérrez vom *Zentralamerikanischen Wirtschaftsintegrationssystem* nennt verschiedene Faktoren, die Einfluss auf den Zuckerexport haben könnten: Zum einen besteht die Gefahr, dass die Vereinigten Staaten Druck ausüben, damit der Erdölpreis tief bleibt, in der Hoffnung, schnell aus der Rezession zu kommen und die Wirtschaft in den USA wieder anzukurbeln. Dies hätte auch eine Senkung der Benzinpreise zur Folge. Somit wäre der in Brasilien aus Zuckerrohr produzierte Treibstoff Gasohol preislich nicht mehr attraktiv und Brasilien würde ganz auf die Produktion von Süsstoff setzen und damit den Weltmarkt überschwemmen.

Gutiérrez rechnet auch damit, dass bis in fünf Jahren die kubanische Zuckerproduktion auf den Weltmarkt vordringt, was ebenfalls eine Senkung des Preises zur Folge haben kann. In Kuba wird dreimal soviel Zucker produziert wie in Guatemala. Auch Japan und China ar-

beiten an der Entwicklung natürlicher Süsstoffe mit denen sie früher oder später dem Zucker den Rang ablaufen werden.

ASAZGUA teilt die Einschätzung von Gutiérrez. Die guatemaltekischen ZuckerproduzentInnen hoffen aber, im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben, da die nationale Zuckerindustrie technisch hochgerüstet ist im Vergleich zu vielen anderen Ländern. (Guatemala hat nach Australien die beste Ausbeute pro Hektar Land.) Ein weiterer Vorteil sei, dass die Zuckerproduktion nie subventioniert wurde und weder von staatlicher Unterstützung noch von hohen Zöllen abhängig ist.

Was der Sprecher von ASAZGUA nicht erwähnt, ist, dass in Guatemala den ZuckerarbeiterInnen die schlechtesten Löhne der ganzen Hemisphäre bezahlt werden. So muss man denn auch das Schlimmste befürchten, wenn ASAZGUA davon spricht, Massnahmen zu planen, um die Kosten der nächsten Ernte zu senken. Dank der Spitzentechnologie im Zuckersektor rechnet man jedoch nicht damit, dass die Situation so schlimm wird wie im Kaffeesektor.

Auch von den Freihandelsabkommen verspricht man sich keine Vorteile für den Zuckermarkt: Die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit Mexiko hinterliess im guatemaltekischen

Zuckersektor einen bitteren Nachgeschmack, da der Zucker von den Vertretern ausgeschlossen wurde. Konkret heisst das, dass die Einfuhrzölle für guatemaltekischen Zucker in Mexiko etwa zwölf Mal höher ist als im umgekehrten Fall. Trotz dieser günstigen Bedingungen ist die Einfuhr von ausländischem Zucker nach Guatemala relativ gering. Zu Beginn der Administration Portillos machte die Regierung den Versuch, dem kubanischen Zucker den Markt zu öffnen mit dem Ziel, das Monopol der guatemaltekischen Zuckerindustrie zu brechen und die Zuckerpreise für die KonsumentInnen zu senken. Keines dieser beiden Ziele wurde erreicht.

Auch bei den laufenden Verhandlungen mit Chile über ein Freihandelsabkommen bleibt der Zucker aussen vor. Dies, obwohl 83% aller Güter, die für den Export nach Chile attraktiv sind, Zucker ist. Im Falle des Freihandelsabkommens mit den USA macht der Zucker 4,5% der Exportgüter aus. Laut einem Bericht der honduranischen Zeitung *La Prensa* sprechen sich die zentralamerikanischen ZuckerproduzentInnen gegen einheitliche Handelszölle aus. Die unterschiedlichen Produktionsstandards in den einzelnen Ländern hätte zur Folge, dass Guatemala mit seinen 40 Mio. Quintales pro Jahr den Markt überschwemmen und beherrschen würde.

Protestwochen im ganzen Land

Guatemala, 21. Aug. Im vergangenen Monat haben unterschiedliche Berufs- und Bevölkerungsgruppen durch Streik und Demonstrationen ihre Unzufriedenheit mit der Regierung zum Ausdruck gebracht. Da sind zum einen die BäuerInnen, die ihre Proteste weitergeführt bzw. wieder aufgenommen haben, nachdem die Regierung erwartungsgemäss nicht auf ihr Ultimatum eingegangen ist. Am 21. August hielten mehr als 30'000 BäuerInnen die strategisch wichtigsten Verkehrspunkte des Landes besetzt. Dies soll nur der Beginn ihrer neuen Protestaktionen sein, verkünden SprecherInnen der verschiedenen BäuerInnenorganisationen.

Anfang August traten in der Hauptstadt 160 ÄrztInnen des staatlichen Spitals *San Juan de Dios* in den Streik und forderten die Auszahlung der bereits im Jahr 2001 mit dem Gesundheitsministerium ausgehandelten 20%-igen Gehaltserhöhung. Weiter forderten sie eine Verbesserung der medizinischen Ausrüstung in den öffentlichen Spitälern. Tags darauf schlossen sich ihnen

200 der 275 ÄrztInnen des Spitals *Roosevelt* an. Obwohl die Regierung mit Entlassungen drohte und Spezialtruppen der Polizei in die Spitäler schickte, blieben die ÄrztInnen der Arbeit fern und erreichten nach zwei Wochen harten Verhandlungen das Versprechen der Regierung, am 16. September 10% Gehaltserhöhung, rückwirkend auf 1. Januar 200, auszubezahlen.

Ebenfalls mit der Forderung, versprochene Gehälter zu erhalten, traten LehrerInnen im ganzen Land in den Streik. Zu den Streikenden gehörte u.a. eine Gruppe von PromotorInnen, die mit der entwurzelten Bevölkerung arbeiten, jedoch nie die Möglichkeit hatten, ein LehrerInnendiplom zu machen. Sie wurden im Jahr 2001 offiziell anerkannt und angestellt und es wurde ihnen versprochen, dass sie ihren Abschluss berufsbegleitend nachholen könnten. Das versprochene Gehalt wurde ihnen jedoch nicht ausbezahlt.

An verschiedenen Orten gab es auch wiederholt Proteste gegen Portillos Politik in Sachen Ex-PAC.

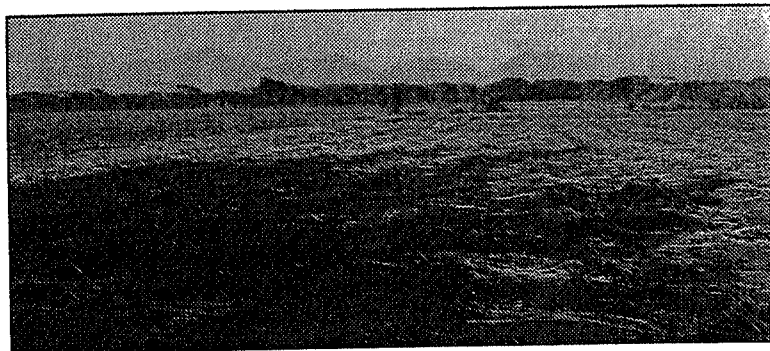
Erstmals Gewinne

Genossenschaftlicher Zuckerrohranbau in El Salvador

Lange Zeit waren die Zuckerrohrplantagen in Händen der Agrarkapitalisten, der Zucker neben Kaffee und Baumwolle das wichtigste Exportprodukt El Salvadors. 1980 dann wurden Plantagen über 500 ha gegen Entschädigungen enteignet und an Genossenschaften überschrieben und der Zuckerexport verstaatlicht. Die Zuckerfabriken waren ebenfalls staatlich – bis sie ab 1994, unter der zweiten von der rechtsextremen ARENA-Partei geführten Regierung, reprivatisiert wurden. Einige Genossenschaften wurden Aktionäre dieser Privatgesellschaften, andere nahmen bei relativ günstigen Zuckerpreisen auf dem Weltmarkt Anfang der 90er Jahre die Zuckerrohrproduktion auf. Eine davon ist die Kooperative „Nuevo Modelo de Esperanza“. Im folgenden Interview erzählen ihr Präsident, Tonio Hernández, und der Schatzmeister, Gilberto Ventura, wie es dazu kam und wie die Produktion heutzutage bei ihnen läuft.

Tonio Hernández ist einer der Nicaraguaner, die 1991 mit salvadorianischen Flüchtlingen in das ehemalige Kriegesgebiet am Unterlauf des Lempa Flusses, den Bajo Lempa, kamen, um dort nach 10 Jahren Exil im Nachbarland die Gemeinde „Nueva Esperanza“ zu gründen. Heute ist er Präsident der landwirtschaftlichen Genossenschaft „Nuevo Modelo de Esperanza“ in dieser Gemeinde. Er erzählt, wie die Kooperative entstanden ist:

„Wir kamen hier überhaupt nur rein, weil die Agrarreformkooperative ‚Mata de Piña‘, die 1980 entstanden war, uns die Erlaubnis dazu gab. Diese Zone wurde von der FMLN kontrolliert und war militarisiert. Zunächst wurden wir Mitglieder dieser Genossenschaft, aber unter Kriegsbedingungen war es schwierig, jeden Tag dorthin zur Arbeit zu gehen. Deshalb baten wir die Führung von Mata de Piña um ein Stück Land für unsere neue Gemeinde, um eine eigene Kooperative zu gründen. Wir bekamen knapp 400 ha, gründeten damit unsere Kooperative ‚Nuevo Modelo de Esperanza‘, rodeten



Land und fingen an, Mais anzubauen. Die alten Agrarreformkooperativen hier in der Gegend bauten bereits Zuckerrohr an und rieten uns, das ebenfalls zu machen. So pflanzten wir mit einem Kredit 1996 die ersten 35 ha. Damals gab es ein Überangebot an Zuckerrohr, weil viele Bauern und Bäuerinnen damit angefangen hatten – ein relatives Überangebot, das vor allem auch dadurch entstand, dass die Zuckerfabriken mit ihren veralteten Einrichtungen keine ausreichenden Verarbeitungskapazitäten hatten. Viele ProduzentInnen verschwanden wieder aus diesem Markt, aber wir hielten durch. Von Vorteil war dabei, dass das Zuckerrohr, wenn es mal gesetzt ist, 10 bis 12 Jahre lang

wächst, wenn man es einigermaßen pflegt. Es hat sich gelohnt, denn inzwischen machen wir mit diesem Erzeugnis Gewinn.“

F.: „Und was produziert Ihr noch?“

Gilberto: „Wir haben 80 Stück Rindvieh, 14 ha Kokospalmen, die noch nicht so weit sind und 14 ha organisch angebaute Cashewnüsse. Wei e Bohnen bauen wir keine mehr an, weil uns da die ‚Mosca blanca‘ reingegangen ist, die die ganze Zone heimsucht. Das hängt damit zusammen, dass hier früher Baumwolle angebaut wurde, die ebenfalls von diesem Schädling befallen wird. Sesam bauen wir auch nicht mehr an, weil die Preise zu niedrig sind. Wir haben vor, noch mehr Zuckerrohr und Kokospalmen anzubauen.“

F.: „Am Anfang habt Ihr Euer Zuckerrohr doch an die Zuckerfabrik Jiboa hier in der Nähe verkauft. Warum habt Ihr später gewechselt?“

Tonio: „Als wir anfangen, gab es dieses Problem mit den mangelnden Verarbeitungskapazitäten, das ich bereits erwähnt habe. Sie holten unser Zuckerrohr als letztes und das hatte dann nicht mehr viel Zucker. 1998 gab es dann die Überschwemmung wegen dem Hurrikan Mitch und da standen unsere Zuckerrohrfelder unter Wasser und die Ernte, die zwei bis drei Monate später reif gewesen wäre, war verloren. Eines Tages, es war wohl im Jahre 2001, tauchten Leute von der Zuckerfabrik Chaparrastique in San Miguel auf. Zu deren Einzugsgebiet gehören wir eigentlich, denn Jiboa liegt zwar näher, aber auf dem Westufer des Rio

Lempa und wir sind hier auf dem Ostufer. Wir versuchten es mit Chaparrastique und das hat bisher gut geklappt.“

F.: „Wie viel erntet Ihr denn inzwischen und wie sind die Preise?“

Gilberto: „Wir ernten Zuckerrohr mit einem bestimmten Zuckergehalt und bezahlt wird dieser Zucker. Wenn wir die beiden letzten Ernten, die von 2001/02 und die neue von 2002/03 miteinander vergleichen, sehen wir folgendes Bild:

Ernte	Tonnen	Zuckergehalt Libra/Tonne	Zucker in Libras	Preis pro Libra in Colones	Gesamtein- nahmen Col.
2002/03	3.414	205	699.861	0,685	479.404
2001/02	3.316	210	697.727	0,700	488.130

1 Libra = ca. 460 Gramm

1 US\$ = 8,75 Colones

(so wurde der Wechselkurs bei der Dollarisierung Anfang 2001 fixiert; es sind fast nur noch US\$ im Verkehr, aber die Leute rechnen immer noch in Colones)

In der letzten Ernte war der Ertrag etwas höher, weil wir mehr Dünger eingesetzt hatten, aber der Zuckergehalt niedriger. Auch der Erzeugerpreis war niedriger als bei der vorangegangenen Ernte, so dass wir am Ende etwas geringere Gesamteinnahmen hatten.

Von den Gesamteinnahmen muss man dann natürlich die Kosten abziehen. Das waren 70.000 Colones für die eigentliche Produktion (Düngung, Pflanzenschutz) und 167.535 Colones für die Ernte (Erntemaschinen und Transport im Wesentlichen). Der Nettogewinn sind dann also 241.871 Colones (knapp 40.000 US\$), mit denen wir einige Schulden begleichen und die Produktionskosten für dieses Jahr, auch für den Hirseanbau und die laufenden Kosten für die Kokospalmen und Cashewnüsse decken werden.“

F.: „Wie sehen die Lieferbedingungen seitens der Zuckerfabrik Chaparrastique aus?“

Tonio: „Der Zuckergehalt muss bei mindestens 195, 200 Libras

proTonne Zuckerrohr liegen. Im März – wir ernten ziemlich spät, weil bei uns die Böden sehr feucht sind – kommen die Techniker und nehmen eine Probe. Wenn der Zuckergehalt stimmt, bringen sie ihre Erntemaschinen und Sattelschlepper. In der Nacht vor der Ernte, wird das Zuckerrohr abgebrannt und ein paar Stunden später legt die Maschine los. Das ist eine Art Häcksler. Die Sattelschlepper mit den Containern fahren neben her und die Maschine

bläst die Zuckerrohrstücke direkt auf den Lastwagen.

Der Nachteil der mechanischen Ernte ist, dass es keine Arbeit für unsere Leute gibt, die früher das Zuckerrohr von Hand geschnitten haben. Die Vorteile: mit der Maschine ist es billiger und das Zuckerrohr kommt erntefrisch in die Fabrik. Wenn wir von Hand schneiden, liegt es unter Umständen eine Weile rum und verliert an Zuckergehalt, weil die Sattelschlepper gerade noch irgendwo anders beschäftigt sind. Die Zuckerfabrik macht auf der Grundlage der Verträge, die sie abschließt, eine Planung, aber da kommt es immer zu Verzögerungen und unvorhergesehenen Ereignissen. Die Verträge lauten über die Fläche, deren Produkt wir ihnen verkaufen. Bezahlt wird alle 14 Tage und zwar zum jeweiligen Tagespreis.“

F.: „In den letzten Jahren sind die Weltmarktpreise für Zucker gesunken. Habt Ihr das gemerkt?“

Tonio: „Wir verkaufen ja keinen Zucker und sind deshalb auch nicht unmittelbar vom Weltmarkt abhängig. Wir verkaufen Zuckerrohr und die Zuckerfabrik zahlt uns einen Erzeugerpreis, der von ihrer Kostenkalkulation und ihren Gewinnen abhängt – da haben wir keinen Einfluss drauf. Die Zuckerfabrik kauft ihrerseits auf dem nationalen und dem internationalen Markt. Die

Leute von Chaparrastique sagen, dass die Preise auf dem Inlandsmarkt, wo sie an Coca Cola und andere Unternehmen der Nahrung- und Genussmittelindustrie verkaufen, günstiger sind. Als wir noch nach Jiboa verkauften, waren die Preise besser, aber aus den bereits genannten Gründen machten wir Verluste.“

F.: „Mit den damals noch staatlichen Zuckerfabriken habt Ihr keine Erfahrungen gemacht?“

Tonio: „Nein, als wir anfangen, hatte die Privatisierung bereits begonnen. Das Unternehmen Chaparrastique, eine Aktiengesellschaft mit einem privaten Hauptaktionär, gehört heute mehr oder weniger der Bank. In Chaparrastique gibt es keine bäuerlichen AktionärInnen, in Jiboa schon. Jetzt, wo Chaparrastique von der Bank interveniert ist, geben die den Bauern und Bäuerinnen vielleicht Aktien.“

F.: „Würdet Ihr gegebenenfalls kaufen?“

Tonio: „Das wird von den Bedingungen abhängen – mit dem ganzen Freihandel lässt sich das schlecht vorhersagen.“

F.: „Was erwartet Ihr denn, wenn das Freihandlabkommen zwischen den mittelamerikanischen Ländern und den USA zustande kommt?“

Tonio: „Wir wollen eigentlich die Zuckerrohrproduktion ausweiten, aber man hört so dies und das. Neulich war ein Herr da, der mit dem ‚Corredor Biológico Mesoamericano‘ zu tun hat. Er hat sich unsere Kokospflantage angeschaut und die organische Cashewnuss-Produktion und gemeint, in dieser Richtung sollten wir weitermachen, denn wenn die USA ihre landwirtschaftlichen Produkte weiter subventionierten, könnte es gut sein, dass die salvadorianischen ProduzentInnen nicht mehr exportieren können, weil ihr Zucker zu teuer wird. Wenn der Freihandelsvertrag zustande kommt, wird auch billigerer US-Zucker importiert werden und wir werden mit unserem Zuckerrohr untergehen, anstatt unsere Lage weiter zu verbessern.“

(Tatsächlich fordert die Lobby der Sü warenindustrie seit langem, billigeren Zucker aus Guatemala, Hondu-

ras und Nicaragua zollfrei importieren zu dürfen, zumal die salvadorianischen Zölle auf Sü waren nur 15 % betragen, auf Zucker aber 40 %. Der Präsident des Verbandes der Zuckerrohranbauer „Procaña“, Ernesto Kury, hält entgegen: „So wie sie die Reis- und Baumwollproduktion zerstört haben, wollen sie jetzt uns zerstören, um im Importgeschäft Profit zu machen.“ Das ist ein für den Freihandel typischer Konflikt: ganz „hnlich verlangt die Konfektionsindustrie (Maquiladoras) den Import von billigen asiatischen Stoffen, während die salvadorianische Stoffindustrie dagegen ist. – A.d.Ü.)

F.: „Habt Ihr in dieser Lage nicht schon mal daran gedacht, auf organisches Zuckerrohr umzustellen – das ist ein anderer Markt – oder ist das zu schwierig?“

Tonio: „Schwierig ist das nicht, aber das wäre eine handwerkliche Produktion, denn man müsste einen ‚trapiche‘ (eine von Ochsen oder mit einem Elektromotor angetriebene einfache Zuckermühle, mit der man nicht kristallisierten Rohzucker herstellen kann – A.d.Ü.) anschaffen, weil die Zuckerfabriken keine Verarbeitungsanlagen für organisch angebauten Zuckerrohr haben.“

Gilberto: „Die Kokos- und Cashewnüsse bauen wir ja schon organisch an. Ich hab auch schon davon gehört, dass es eine Nachfrage nach ‚azucar de pilón‘ (Zylinder von Rohzucker) gibt, aber wir kennen den Markt für organisch angebauten Zucker und Zuckerprodukte nicht. Und dann gibt es das Problem der Zertifizierung. Mit Zuckerprodukten ist es so wie mit unserer Milch. Wir produzieren einfach Milch, die wir an Weiterverarbeiter und direkt verkaufen. Wir machen keinen Käse und andere Milchprodukte, d.h. wir nutzen die Veredlungsmöglichkeiten bislang nicht aus.“

(Das Interview führte Eduard Fritsch am 10. Mai 2003 in der Kooperative „Nuevo Modelo de Esperanza“ in der Gemeinde „Nueva Esperanza“, Bezirk Jiquilisco, Departement Usulután, El Salvador.)

Die salvadorianische Zuckerindustrie

In El Salvador wurde im Erntejahr 2000/01 auf ca. 63.000 ha Fläche Zuckerrohr angebaut mit einem Ergebnis von über 5 Millionen Tonnen Zuckerrohr. Daraus wurden knapp 500.000 Tonnen Roh- und Weisszucker und Zuckerraffinade sowie ca. 15 Millionen Hektoliter Melasse gewonnen. Rohzucker enthält 97,98 % Saccharose und ist ein Exportprodukt. Indem bereits gereinigter und konzentrierter Weiszucker wieder geschmolzen, konzentriert und kristallisiert wird, entsteht Raffinade, die annähernd 100 % Saccharose enthält. Raffinade gilt als nicht-traditionelles Exportprodukt. Nur zwei der neun Zuckerfabriken, die es in El Salvador gibt, können Raffinade herstellen.

Die bei der Produktion von Rohzucker und Raffinade anfallende Melasse wird zu über 60% auf dem Binnenmarkt abgesetzt, wo sie als Viehfutter und an die Alkoholindustrie verkauft wird. Der Rest wird exportiert und im Ausland wegen seines Reinheitsgrades geschätzt. In vier Destillieren wird Äthylalkohol hergestellt, der ebenfalls als nicht-traditionelles Exportprodukt gilt. Trinkbarer Rum wird in El Salvador (leider) nicht hergestellt.

Bei der Verarbeitung von Zuckerrohr zu Zucker und Melasse fällt „bagazo“ an (ca. 30% des Zuckerrohrgewichtes), die in den Zuckerfabriken selbst zum größeren Teil als Energiequelle eingesetzt, zum kleineren in Elektrizität verwandelt wird.

In der Zuckerindustrie waren im Jahre 2001 knapp 50.000 Personen direkt beschäftigt: Tagelöhnerinnen, LKW-Fahrer und TransportarbeiterInnen, ArbeiterInnen und Angestellte in den Zuckerfabriken. Die indirekten Arbeitsplätze werden auf ca. 190.000 geschätzt und die Zahl der mitversorgten Familienangehörigen auf ca. 225.000.

Der Gesamtwert der Zuckerproduktion der Saison 2000/01 betrug 186 Millionen USD, was knapp 6 % des landwirtschaftlichen Sozialproduktes und 2,3 % des Bruttosozialproduktes entspricht.

Der Exportwert der Zuckerindustrie betrug 60 Millionen USD, also 32 % des Gesamtwertes. Aus dem Umstand, dass im selben Jahr 49 % der Produktionsmenge exportiert werden, ist zu schließen, dass die Erlöse im Export geringer sind als auf dem Binnenmarkt.

Seit der Privatisierung (s.u.) sind die neun Zuckerfabriken mit ihren insgesamt über 30.000 Aktionärinnen im Unternehmerverband „Asociación Azucarera de El Salvador“ zusammengeschlossen, die unmittelbaren ProduzentInnen (53 % der Anbaufläche sind in Händen von Agrarreformkooperativen) in der „Asociación de Productores de Caña“ (PROCAÑA). Die früher beim staatlichen „Nationalen Zuckerinstitut“ (INAZUCAR) angesiedelten Aufgaben der sozialen Betreuung der ZuckerrohrproduzentInnen hat seit 1998 FUNDAZUCAR übernommen.

Die in dem Interview genannte Zuckerfabrik „Ingenio Chaparrastique S.A.“ (sie liegt am Fu e des gleichnamigen Vulkanes, welcher der Hausberg von San Miguel, der drittgrößten Stadt des Landes ist) produzierte im Erntejahr 2000/01 über 60.000 Tonnen Zucker, also ca. 12% der Gesamtproduktion. Unter den insgesamt neun Zuckerfabriken des Landes nimmt Chaparrastique sowohl in der Produktionsmenge als auch im durchschnittlichen Zuckerertrag (kg Zucker pro Tonne Zuckerrohr) den dritten Platz ein. Seit der Saison 1996/97 hat Chaparrastique seine Produktion kontinuierlich erhöht.

Die Privatisierung der salvadorianischen Zuckerindustrie

Unter den von den bislang drei neoliberal ausgerichteten Regierungen der rechtsextremen ARENA-Partei durchgeführten Privatisierungen ist jene der Zuckerindustrie die unauffälligste gewesen (die anderen betreffen die Telekommunikation, die Banken, die Stromverteilung, die Altersversorgung, die Häfen und den internationalen Flughafen).

Unter den vorangegangenen christdemokratischen Regierungen des Kriegsjahrzehntes in den 80er Jahren waren drei von neun Zuckerfabriken und der Zuckerelexport verstaatlicht worden. Sie wurden von INAZUCAR verwaltet.

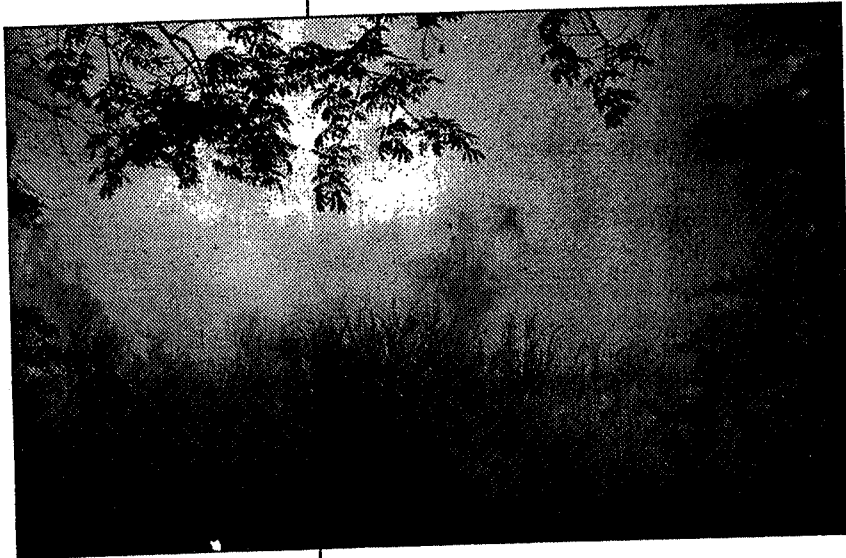
1994 wurde das „Gesetz zur Privatisierung der Zuckerfabriken und Destillieren“ verabschiedet, wonach die Zuckerfabriken in Aktiengesellschaften überführt und die Aktien an ZuckerrohrproduzentInnen, Beschäftigte und auf dem freien Markt verkauft wurden. Für die Aktienkäufe gab es Kredite. Noch im selben Jahr wurde die Zuckerfabrik El Carmen für knapp drei Millionen USD an Agrarreformgenossenschaften verkauft, die zwar viel Erfahrungen in der Zuckerrohrproduktion, aber keine im Management hatten.

Deshalb ging El Carmen pleite, wurde von INAZUCAR zurück genommen und neu verkauft an die Agrarkreditbank, bei der besagte Genossenschaften ca. fünf Millionen USD Schulden hatten. Mit anderen Worten: die Bank, die ihrerseits ins Zwielicht geriet wegen eines enormen Kredites, den sie ohne ausreichenden Sicherheiten an die neuen Eigentümerinnen vergeben hatte, übernahm die Zuckerfabrik.

1995 wurden drei weitere Zuckerfabriken verkauft, darunter Chaparrastique für ca. Acht Millionen USD. 1996 schließlich wurde versucht, die Zuckerfabrik Chanmico für vier Millionen USD zu 55% an ProduzentInnen, 15% an Beschäftigte und 30% an der Börse zu verkaufen. Erst nach massiven Investitionen durch INAZUCAR konnte diese Fabrik 1997 wieder

die Produktion aufnehmen. Beim Versuch, die Fabrik Jiboa zu verkaufen, war die Nachfrage nach Aktien 1998 so gering, dass ein Jahr später ein neuer Anlauf genommen werden musste. Der Verkauf der Destillerie El Carmen war der traurigste Fall: bei einer öffentlichen Versteigerung im Jahre 1997 meldete sich die US-Firma Western Petroleum Importers, die diese Destillerie bereits seit 1992 betrieb, als einzige Bieterin und erwarb das Teil für etwas mehr als eine halbe Million USD. Da sie sich aber weigerte zu bezahlen, ging die Destille sang- und klanglos ein.

Insgesamt ist „die süße Geschichte der Modernisierung des Staates“, wie die Privatisierung der Zuckerindustrie genannt wurde ein Misserfolg gewesen. Die Regierung gab erhebliche Summen aus, um die Fabriken überhaupt erst attraktiv zu machen und die zahlreichen Unregelmäßigkeiten auszugleichen. Im Jahre 2001 hatten 97% der Aktionärinnen (ProduzentInnen, Beschäftigte und Privatinvestoren), die auf Kredite zurückgegriffen hatten, um die Fabriken zu kaufen, ihre Schulden noch nicht beglichen. Ein Jahr später legte Präsident Flores sein Veto gegen ein Gesetz ein, mit dem die Schulden der Aktionärinnen der Zuckerfabriken gestundet werden sollten, weil deren Zahlungsmoral seit Jahren schlecht sei und die Kultur des Schuldenmachens nicht gefördert werden sollte.



vor der Ernte werden die Blätter der Zuckerrohrstangen abgebrannt

Vom Zucker...



Interview mit Arnold. N. Thomas von der Botschaft der Eastern Caribbean States in Brüssel

Die Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik sind durch die sogenannten Lomé- und Cotonou-Abkommen mit der Europäischen Union assoziiert. Die Abkommen garantieren den ehemaligen europäischen Kolonien den Zugang zum EU-Markt und feste Preise für einige Agrarprodukte. Noch. Denn diese „Reglementierungen“ sind nicht im Sinne der neoliberalen Ideologie der großen Unternehmen und werden zunehmend in Frage gestellt. Gegen die Europäische Bananenordnung etwa haben die USA erfolgreich bei der WTO geklagt. Aber auch die EU selbst möchte die Handelspräferenzen für die AKP-Staaten abbauen. Für deren BewohnerInnen würde das einfach mehr Armut bedeuten. Über das Verhältnis der Karibik zur EU und die wirtschaftliche Lage in der Region sprach Gaby Küppers in Brüssel mit Arnold N. Thomas, dem Botschaftsrat der gemeinsamen Botschaft der Organisation der Ostkaribischen Staaten bei der EU.

Die Ostkaribischen Staaten haben eine gemeinsame Botschaft in Brüssel. Welches sind die Gründe hierfür, abgesehen von Kostenersparnis?

Die Kosten für den Unterhalt einer Botschaft spielen natürlich eine zentrale Rolle. Realistisch gesehen könnte keiner der beteiligten Staaten einen Botschaftsbetrieb hier alleine aufrecht erhalten. Wir, die Organisation der Ostkaribischen Staaten, sind ohnehin eine eigene Subgruppe innerhalb der karibischen Region. Wir bestehen aus einer Reihe von kleineren Inselstaaten – die vier Windward Islands: Dominica, Saint Vincent, Saint Lucia und Grenada, dazu einige der Leeward Inseln: Saint Kitts and Nevis, Anguilla und Barbuda, wozu das weiterhin von England abhängige Montserrat kommt. Außerdem gehören zu der Subgruppe noch die Virgin Islands als Beobachter. Wir haben gemeinsame Missionen in Brüssel, London und Ottawa.

Wie breit ist das Spektrum in der politischen Ausrichtung der Regierungen und was hat das für Auswirkungen auf Ihre Arbeit hier in Brüssel?

Ideologisch gesehen gibt es kaum Unterschiede. Es existieren selten mehr als zwei größere Parteien, und sie tendieren alle irgendwie nach links vom Zentrum, mal mehr, mal weniger. Wissen Sie, wenn man in der Entwicklungsfalle gefangen ist, will niemand als Konservativer gelten. Sicher, die Parteien sind alle konservativ in der Hinsicht, dass sie Law and Order vertreten, aber in Entwicklungsfragen muss man sich einfach ein progressives Image geben und als jemand gelten, der Veränderungen will. Auch die eher konservativen Parteien hängen den Ideen von Sozialdemokratie oder auch demokratischem Sozialismus an. Eine Reihe von ihnen kommt aus der Tradition der britischen Labour Party. Anders war das allerdings im Falle von Grenada, wo es eine marxistische Partei gab, mit dem bekannten Ausgang.

Innerhalb der AKP-Gruppe, die mit der EU besondere Beziehungen unterhält, sind Sie das K. Was hat diese Gruppe aber eigentlich für Gemeinsamkeiten? Was verbindet die Karibik mit Ghana oder Botswana?

Das Band, das uns alle zusammen bindet, ist Armut, oder anders und ohne Umschweife gesagt: unser geringer Entwicklungsgrad. Dazu kommt unser gemeinsames Erbe, der Kolonialismus. Vor dem Hintergrund gibt es keine Unterschiede zwischen dem K und dem A bei AKP.

Von nahem besehen, fangen die Unterschiede dagegen schon bei uns selbst an. In der Karibikgruppe insgesamt existieren nicht nur ehemalige englische Kolonialgebiete, sondern auch Cuba, die Dominikanische Republik und Haiti. Dazu kommt Surinam mit einem holländischen Hintergrund. Zwei unserer Schwesterinseln, Dominica und Saint Lucia, haben zudem auch ein französisches Erbe, sind damit gleichzeitig Teil der Frankophonie. Das gemeinsame Band zwischen uns ist, dass wir nach UN-Kriterien alle Entwicklungsländer sind.

Nach dem Zweiten Weltkrieg, als überall Unabhängigkeitsbestrebungen Raum griffen, wurde den englischsprachigen Kolonien gesagt, dass sie nicht das nötige Rüstzeug dazu

170

mitbrächten, ebenfalls als einzelne Staaten unabhängig zu werden. In einem ersten Anlauf gründeten wir eine Föderation, aus der dann eine vollkommen unabhängige Föderation hervorgehen sollte. Leider funktionierte das nicht, die erste Föderation fiel schnell auseinander. Anfang der 60er Jahre wurden die Staaten dann nacheinander einzeln unabhängig. Trinidad und Jamaica etwa gingen ihren eigenen Weg und bewiesen damit, dass man kein viele Millionen schweres Budget haben muss, keinen ausgeglichenen Haushalt und all das, um unabhängig zu werden. Es genügt, Studenten zu haben, die Bescheid wissen, ein klar definiertes Territorium, BewohnerInnen und eine anerkannte Regierung und genug Fachleute, um die Verwaltung zu führen.

Sie erwähnten eben Cuba. Cuba ist Teil der AKP-Gruppe, aber nicht Teil des AKP-EU-Abkommens. Was bedeutet das in der Praxis für Sie, und was halten Sie von dieser seltsamen Konstruktion?

Die Karibische Gruppe hat dazu eine ganz klare Haltung, die wir der übrigen AKP-Gruppe wie auch der EU gegenüber stets vertreten. Wir sehen Cuba als eins unserer Schwesterländer. Wir sind Nachbarn Cubas und keines unserer Länder hat je Probleme mit Cuba gehabt. Sie wissen, dass die US-Amerikaner immer meinten, sie müssten Cuba kontrollieren, weil das Land Kommunismus und Revolution exportiere. Meines Erachtens ist das nicht wahr, nicht mal im Falle Grenadas. Die Art, wie Sozialismus in Grenada gemacht wurde, war hausgemacht. Sicher, man kann ein ideologisches Etikett wie Marxismus aufdrücken, aber der Sozialismus Grenadas war vor allem hausgemacht, kein Exportprodukt Cubas.

Von jetzt aus, in der Post-Grenada-Ära, gesehen ist Cuba schlicht ein Nachbar, ein Freund, der uns immer viel mehr als viele andere Länder technische Hilfe gegeben hat. In meinem eigenen Heimatland, Saint Vincent, haben Cubaner Ärzte ausgebildet, Erzieher, und viele Leute aus unserem Gesundheitssystem haben ihre Ausbildung in Cuba erhalten. Und die Cubaner haben dafür nie etwas von uns verlangt. Sie haben uns nie gesagt, wir sollten unsere Regierung austauschen. Wir haben Cuba nie als Bedrohung gesehen, unsere Beziehungen sind auf gegenseitiger Achtung gegründet und wir werden Cuba immer unterstützen.

In der Geschichte der EU-AKP-Beziehungen wird gerade ein neues Kapitel aufgeschlagen. Lomé I bis V ist sozusagen ausgelaufen, das Cotonou-Abkommen ist unterzeichnet und wird derzeit in seinen Einzelheiten verhandelt. Was haben Sie von den bisherigen Abkommen gehabt?

Nun, Lomé war ein ausgezeichnetes Experiment, mit Betonung auf Experiment. Wie die meisten solcher Abkommen hat auch Lomé die in es gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Trotzdem hat insbesondere meine Inselgruppe sehr große Vorteile davon gehabt - ich rede von der Zeit, bevor die WTO erfunden wurde. Damals hatten wir besondere Protokolle; für uns von herausragendem Wert war dabei das Bananenprotokoll gerade für die Windward Islands - Saint Vincent, Dominica, Grenada und Saint Lucia. Dank dieser Protokolle haben wir es geschafft, dass unsere Farmer nicht aufgeben mussten und die Inselbewohner einen ausreichenden Lebensstandard halten konnten. Die Protokolle haben uns Marktzugang und Preise

...zu Bananen...

garantiert, wodurch viele, viele Farmerfamilien - bei uns wird der Bananenanbau anders als in Zentralamerika in Kleinbetrieben betrieben - heute oberhalb der Armutsgrenze leben.

Das ist der Handelsaspekt. Dazu kommen die Entwicklungsgelder aus dem EDF-Topf (European Development Fund), ohne den wir heute sicher viel schlechter dastehen würden. Im Laufe von Lomé I bis V haben wir es geschafft, die Gruppe der LDCs, der nach UN-Kriterien am wenigsten entwickelten Länder, zu verlassen. Wir sind heute deswegen keine-LDCs mehr, weil wir jahrzehntelang garantierte Absatzmöglichkeiten für unsere Agrarprodukte in der EU hatten.

Dabei handelt es sich im wesentlichen oder fast ausschließlich um Bananen. Sehen Sie die Monokultur nicht auch als Verhängnis?

Lassen Sie mich historisch an die Frage herangehen. Wir stammen von Sklavengesellschaften ab. In meinem Land, Saint Vincent, wurde nur Zucker produziert, zunächst mit schwarzen Sklaven, seit dem Ende der Sklaverei in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts kamen indische Arbeiter, wie meine eigenen Vorfahren. Nach dem Niedergang der Zuckerwirtschaft aufgrund des internationalen Wettbewerbs - das kommt einem bekannt vor, nicht wahr? - wandelte sich Saint Vincent zum Baumwollproduzenten. Irgendwann Ende des 19. Jahrhunderts haben wir sogar die beste Baumwolle der Welt, eine besonders feine Baumwolle, produziert - das ist erwiesen, wie ich einmal bei einer Ausstellung in Edinburgh gelesen habe. Auf alle Fälle haben die Baumwollproduzenten aus Saint Vincent damals die höchsten Preise der Welt erzielt. Aber dank des bekannten Wettbewerbs ereilte die Baumwollproduktion das gleiche Schicksal wie den Zucker. Daraufhin produzierten wir Kokosnüsse. Und auch da waren wir wieder Spitze. Irgendwann einmal hatte Saint Vincent die größte Kokosnussplantage der Welt. Bis dass dann Länder im Fernen Osten uns mit ihrer Produktion überrundeten.

Wem gehörte die größte Kokosnussplantage?

Das waren natürlich keine Einheimischen. Oder besser gesagt: es waren zugezogene Einheimische. Landbesitz war immer in Händen von englischen und schottischen Farmern, die kamen und auf der Insel blieben. Wir nennen sie „local whites“. Sie waren immer die Eigentümer, es änderten sich mit der Zeit lediglich die Anbauprodukte. Nach dem Ende der Zuckerära gingen allerdings eine Reihe von Betrieben bankrott und wurden verkauft. Das hat die Besitzstruktur in gewissem Rahmen verändert. Später, so um die Jahrhundertwende, gab es dann von Seiten der



Regierung Siedlungsprogramme, wo die Regierung große Landsitze aufkaufte und entweder billig weiterverkaufte oder selbst Siedlungen baute.

Schließlich hatten wir noch die Phase des Pfeilwurzanbaus für den Export, aus dem Stärke gemacht wird. Auch da waren wir irgendwann einmal die weltgrößten kommerziellen Produzenten von Pfeilwurz. Pfeilwurz wird viel in der Pharmaindustrie verwendet und bis vor einiger Zeit auch in der Computerindustrie, bis Bänder und Disketten erfunden wurden. Die Pfeilwurzproduktion ging dann genauso den Bach runter wie all die anderen Agrarprodukte zuvor, diesmal, weil in der Computerindustrie künstliche Ersatzstoffe gefunden wurden. Pfeilwurz gibt es noch in der Babynahrung und sonst als Füllmittel in der Nahrung sowie in bestimmten pharmazeutischen Produkten, aber das reicht nicht für eine Produktion in ganz großem Stil.

Ab den 50er Jahren begann dann die Bananenära. Die Idee stammte von der britischen Regierung. Sie haben die karibischen Regierungen gedrängt, die Bananenproduktion zu fördern und versprochen im Gegenzug garantierte Absatzmärkte. Eine komplette Infrastruktur wurde zu diesem Zweck aufgebaut.

Mitte der 70er Jahre dann, als England schon Teil der EU war, wurden die Lomé-Verträge unterzeichnet, die einfach das übernahmen, was die Praxis der britischen Regierung gewesen war.

Konnten Sie mit dem Zugang zum damaligen EG-Markt auch Ihre Kontingente ausweiten?

Nun, es kamen damals alle karibischen Länder zum Lomé-Vertrag, nicht nur die Windward Islands. Das System stellte sicher, dass der Markt nicht überschwemmt wurde, so dass die Preise stabil und vorhersehbar waren. Damit hatten die Leute eine garantierte Einkommensquelle. Ausweitung der Produktion war nicht das Ziel der Übung.

Aber Sie haben mit der Zeit trotz des Protokolls Federn lassen müssen. Das System wurde angegriffen...

... ja, wir springen jetzt in die 90er Jahre, wo die WTO erfunden wird und man anfängt, von einem „rules based system“ im Welthandel, einem System, das auf gleichen Regeln für alle beruht, zu sprechen. Und dann sagte jemand (gemeint ist u.a. der damalige kolumbianische Botschafter in Brüssel, Marulanda, der dann aus anderen Gründen den Hut nehmen musste und von Interpol gesucht wurde, s. ila 222), man kann nicht so'ne Regeln für die eine Gruppe von Ländern haben, und solche für eine andere. So kam es zu einer Klage gegen die EU-Bananenordnung, weil sie Bananen aus Zentralamerika diskriminiert. Angestrengt wurde die Klage von den USA, obwohl sie keine einzige Banane auf US-Territorium produzieren. Die US-Regierung aber handelte im Auftrag der US-Bananenmultis Del Monte, Dole und Chiquita. Einer meiner früheren Premierminister war einmal auf Besuch in Honduras und war entsetzt. Bei uns werden Bananen in Kleinbetrieben produziert. Dort dagegen schufteten Arbeiter gerade so jenseits des Verhungerns auf riesigen Plantagen, die Multis gehören.

Unser Argument in dem Verfahren war nicht nur der präferentielle Marktzugang zur EU als solcher, sondern dass auf diese Weise die EU einen Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in unseren Ländern leistet, dass wir eben keine LDCs mehr sind.

Wenn jemand das in Frage stellen will, soll er sich Dominica ansehen. In Dominica ist aufgrund der WTO-Klage und der damit verbundenen Kürzung des präferentiellen Marktzugangs die Bananenproduktion nahezu zusammengebrochen. Dominica steht heute unter der Kontrolle des IWF und das Land steht gerade so auf der Kippe, zu einem LDC zu werden.

Sie haben inzwischen nicht nur das Problem der WTO, sondern sie sind auch am Ende der Lomé-Ära angekommen. Die EU-Philosophie ist heute „Trade, not Aid“. Mit dem Cotonou-Abkommen sollen die AKP in regionale Wirtschaftszonen aufgespalten werden, die untereinander in Wettbewerb treten und mit der EU einzeln ausgehandelte Abkommen schließen. Phase eins, die Aushandlung der gemeinsamen Prinzipien, geht gerade zu Ende, Phase zwei soll im Oktober beginnen und 2007 zum Abschluss kommen. Wie sehen Sie die Zukunft der AKP, und darin der K?

Die karibischen Staaten haben immer eine Führungsrolle in den Verhandlungen zwischen der AKP-Gruppe und der EU innegehabt. Manche sagen sogar, unsere Stimme sei für unsere tatsächliche Größe viel zu laut. Ich glaube, ohne uns hätte das Lomé-Abkommen in einigen Bereichen anders ausgesehen. Die EU wollte z.B. mehr Macht bei einseitigen Sanktionen und Rücknahmeklauseln für MigrantenInnen. Aber wir haben da nie nachgegeben. So wird es auch in der nächsten Verhandlungsphase sein.

Woher stammt dieses Verhandlungsgeschick?

Wir haben eine sehr lange Kolonialgeschichte. Wir wissen, wie mit uns immer umgesprungen wurde und dass man sich gemeinsam wehren muss. Wir sind sicher nicht schlauer als die anderen, aber wir haben unsere Erfahrungen und nun schon eine ganze Weile stabile Regime, die auf bestimmten Werten und Normen basieren, von denen wir nicht konjunkturell bedingt abweichen. In meinem Land fanden vor einiger Zeit Wahlen statt. Eine Partei gewann acht Sitze, die andere sieben im Parlament – wir haben nur eine Kammer. Die mit den sieben Sitzen sagte, okay, so sind die Spielregeln, wir sind die Opposition, aber wir wollen bald wieder Wahlen. Also gab's nach drei Jahren Wahlen und die Regierungspartei verlor.

Mit welchen Prinzipien und Zielen gehen Sie in die nächste Verhandlungsphase?

Grundprinzip ist Einheit und Solidarität. Die Regionen sollten sich in den Verhandlungen nicht gegeneinander ausspielen lassen. Damit meine ich besonders Konzessionen in Landwirtschaft, Dienstleistungen, Investitionen etc., in all den Bereichen, die auch in der WTO verhandelt werden. Die EU will diese jeweils einzeln mit den Subgruppen verhandeln und dadurch bessere Ergebnisse herauschlagen. Das sollten wir nicht zulassen. In Phase eins, die diesen Monat zu Ende geht, haben wir grundlegende Prinzipien herausgearbeitet, die in Phase zwei nicht mehr verhandelbar sein dürfen. Allerdings fehlt aus meiner Sicht noch eine schriftliche Fixierung, von der man dann keine Abstriche mehr machen kann. Zudem sind die REPAs, die regionalen Wirtschaftsabkommen, die die EU vorsieht – etwa für die Karibik –, eine prima Idee. Aber sie funktionieren nur, wenn wir wirklich genug haben, was wir uns gegenseitig verkaufen können, sonst sind sie nur eine breitere Einfallstrasse für EU-Produkte.

172

Artikel 37 des Cotonou-Rahmenabkommens besagt, dass der Entwicklungsgedanke beachtet werden muss. Wir werden in Phase zwei darauf bestehen, dass Entwicklung überall zentral sein muss. Die EU-Kommission wird sicher kommen und sagen: der Markt wird das alles leisten. Wunderbar, aber nur, wenn wir etwas zu verkaufen haben.

In Cancún ist gerade die Fünfte WTO-Ministerkonferenz gescheitert. Mit welcher Position sind die karibischen Staaten in die Verhandlungen gegangen und wie sehen Sie das Scheitern?

Die AKP-Länder und andere Entwicklungsländer haben in Cancún sehr stark zusammengehalten. Unsere Position, also die der „Allianz AKP plus“, war, dass in bestimmten Bereichen, insbesondere in der Landwirtschaft, Zugeständnisse von Seiten der Industrieländer gemacht werden müssen. Nehmen Sie das Beispiel Baumwolle. Es wäre für einige von uns geradezu blasphemisch gewesen, wenn sie einem System zugestimmt hätten, dass ihre heimischen Baumwollproduzenten weiter ins Abseits gedrängt hätte. Die US-Amerikaner wollten umgekehrt ihre eigenen Farmer schützen. Ich habe in dem Zusammenhang gerade ein sehr interessantes Zitat von einem direkten Mitarbeiter des Handelsministers Zoellick gelesen, ich zitiere: „Amerikaner sind bereit, unter gleichen Voraussetzungen mit jedwedem Land der Erde in Wettbewerb zu treten, aber wir sind gegen unfairen Wettbewerb.“ Aber was heißt fair, wenn man sich allein schon die US-Baumwollsubventionen ansieht?

Bei der dritten WTO-Ministerkonferenz in Seattle war die karibische Gruppe schon einmal die erste, die schriftlich gegen die EU-US-Strategie der selektiven, intransparenten Verhandlungen protestierte und drohte, kein Dokument zu unterschreiben, das nicht mit allen Mitgliedern abgesprochen war.

Ja, wir waren immer die Führer der Rebellion. Aber um Ihre Frage von vorhin zu beantworten: nach allem, was ich von unseren Leuten in Cancún gehört habe, ist deren Meinung: wir haben nichts gewonnen, aber wir haben auch nichts aufgegeben. Und das ist nichts Negatives. Es ist besser, nicht zugestimmt zu haben, als im Namen eines Konferenzerfolgs einer Marschrichtung zugestimmt zu haben, die unserer Entwicklung schadet.

In Doha, bei der vierten WTO-Konferenz vor zwei Jahren, hat die EU die AKP-Länder in die Ecke gedrängt, indem sie mit dem so genannten „Waiver“, einer zeitlich befristeten WTO-Ausnahmegenehmigung für das EU-AKP-Abkommen, winkte und sagte, wir beantragen diesen „Waiver“ nur, wenn ihr euch hinter uns stellt. Ansonsten ist es sofort aus mit AKP.

Ja, so verlaufen immer die taktischen Spielchen, auf die man sich in der WTO einstellen muss. Doha hat klar gemacht, dass die Präferenzabkommen und das Bananenprotokoll auslaufende Modelle sind. 2006 ist alles vorbei, dann stehen wir im freien Wettbewerb wie alle anderen auch. Ich sage meinen Leuten immer, wir brauchen nicht nur nachhaltige, sondern anhaltende Entwicklung, die Garantie, dass unsere Produktion weitergehen kann und Gewinne dauerhaft in Infrastruktur und Sozialsysteme investiert werden können.

Wenn wir unseren Bananenmarkt ersatzlos verlieren, trudeln wir in eine Abwärtsspirale. Das ist Abwicklung statt Entwicklung. Kann die WTO nur das? Aus unserer

Sicht als kleine Inseln sagen wir: wenn die WTO zur Entwicklung beitragen soll, muss sie flexibel bei der Formulierung und in der Durchsetzung von Regeln sein. Wir haben spezifische Bedingungen und Verwundbarkeiten, auch klimatischer Art. Die müssen Beachtung finden, was derzeit nicht der Fall ist.

Können Sie sich eine Zukunft der karibischen Staaten ohne Bananen vorstellen?

Tja, wir haben bekanntlich schon mehrere Agrarzyklen hinter uns. Es fehlt noch ein Agrarprodukt, bei dem wir besonders gute Resultate erzielen könnten. Aber dieses Produkt ist – zum Glück oder zum Unglück – illegal. Die DEA, die US-Drogenbehörde, war übrigens deswegen schon bei uns. Ich rede also nicht nur von einem theoretischen Problem.

Sicher, unsere Regierungen legen Diversifizierungsprogramme auf, aber Möhren oder Chilis oder Ingwer gibt es überall schon

genug. Vielleicht haben wir einige Chancen im Gesundheitsbereich mit einheimischen Pflanzen. Ein weiterer Sektor ist Offshore Financing. Aber da kommt zwar auf dem Papier viel Geld ins Land, in der Praxis jedoch kommt es niemals bei der Bevölkerung an. Außerdem können sich zu jedem Zeitpunkt die internationalen Spielregeln ändern. Das letzte Beispiel dafür ist Antigua, wo die USA gerade das von Amerikanern stark betriebene grenzüberschreitende Glücksspiel – auch eine Art von Dienstleistungen – verboten haben – und schon fällt der ganze Aufschwung wie ein Kartenhaus zusammen.



Opiumanbau in Mexico

Wir haben die ganze Zeit über Ihre Beziehungen zur EU gesprochen. Wie sieht es im Hinblick auf die USA aus?

Wir haben da das FTAA-Projekt (span. ALCA – die Red.) vor der Nase. Wir sind nicht dafür, aber wir müssen jetzt rein in die Verhandlungen und rechtzeitig unsere Position klarstellen, sonst wird uns am Ende etwas aufgepfropft, bei dem wir als Spätankömmlinge überhaupt nichts mehr mitzureden haben. ♦

173

„Als Technologiepartner spielen wir eine wichtige Rolle“

Die Afghanen lieben Zucker. Früher haben sie ihn im eigenen Land hergestellt, doch im Krieg kam die Produktion zum Erliegen. Seit gut einem Jahr rehabilitieren private Investoren mit Unterstützung der afghanischen und der deutschen Regierung die Zuckerfabrik in Baghlan, etwa 250 Kilometer nördlich von Kabul. Mit dabei ist der deutsche Saatguthersteller KWS SAAT AG. E+Z/D+C sprach mit dem KWS-Projektleiter Alois Kühn über die Perspektiven dieser öffentlich-privaten Partnerschaft.

[Interview mit Alois Kühn, KWS SAAT AG]

Herr Kühn, welche Rahmenbedingungen müssen erfüllt sein, wenn Ihr Unternehmen im Ausland investiert?

Wir erwarten vor allem ein aktives Interesse des Gastlandes an ausländischen Investoren, das sich zum Beispiel in Investitionsschutzabkommen manifestiert und in der Bereitschaft, ausländische Investoren aktiv zu unterstützen.

Die afghanische Regierung will ein wirtschaftsfreundliches Klima schaffen, die internationalen Geber unterstützen sie dabei. Sind Sie zufrieden mit den bisherigen Reformen?

Viele Schritte gehen zweifellos in die richtige Richtung. Ein Beispiel ist die Gründung der Afghan Investment Support Agency (AISA), die private Investoren bei der Registrierung neuer Firmen unterstützt. Allerdings hilft die AISA erst dann, wenn ein Unternehmen den mühsamen und zeitraubenden Prozess bis zur Firmengründung bereits hinter sich hat. Die afghanische Administration müsste private Investoren auf diesem steinigem Weg in Zukunft noch wesentlich wirkungsvoller unterstützen.

Wie steht es um die Sicherheit?

Natürlich gibt es noch immer ein gewisses Sicherheitsrisiko. Aber man muss und kann dieses Risiko akzeptieren, wenn man sich auf dem rasch wachsenden afghanischen Markt positionieren will.

Was hat Sie bewogen, in Afghanistan zu investieren?

Wir hatten mit der Baghlan Sugar Company, die bis 1991 gearbeitet hat, sehr gute technische und kommerzielle Beziehungen, die bis in die 1950er Jahre zurückreichen. Auch nach 1991 haben wir das Land immer im Auge behalten und uns vorgenommen, eines Tages die Zuckerindustrie wieder mit aufzubauen –

natürlich auch, um den Markt für uns wiederzugewinnen.

Wie groß ist das Marktpotenzial für Zucker in Afghanistan?

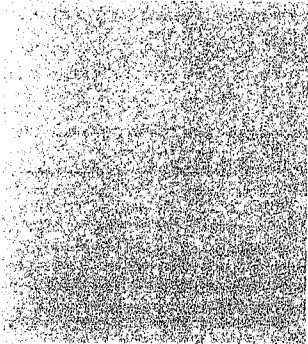
Afghanistan hat eine Bevölkerung von etwa 25 Millionen Menschen, die jährlich 400 000 Tonnen Weißzucker konsumieren. Dafür muss das Land eine Importrechnung von ungefähr 140 Millionen Dollar begleichen. Ich bin fest davon überzeugt, dass die gesamte Zuckermenge in vier Fabriken in Afghanistan selbst produziert werden kann. Das ist die Perspektive, von der wir ausgehen.

An der Fabrik in Baghlan sind noch andere beteiligt ...

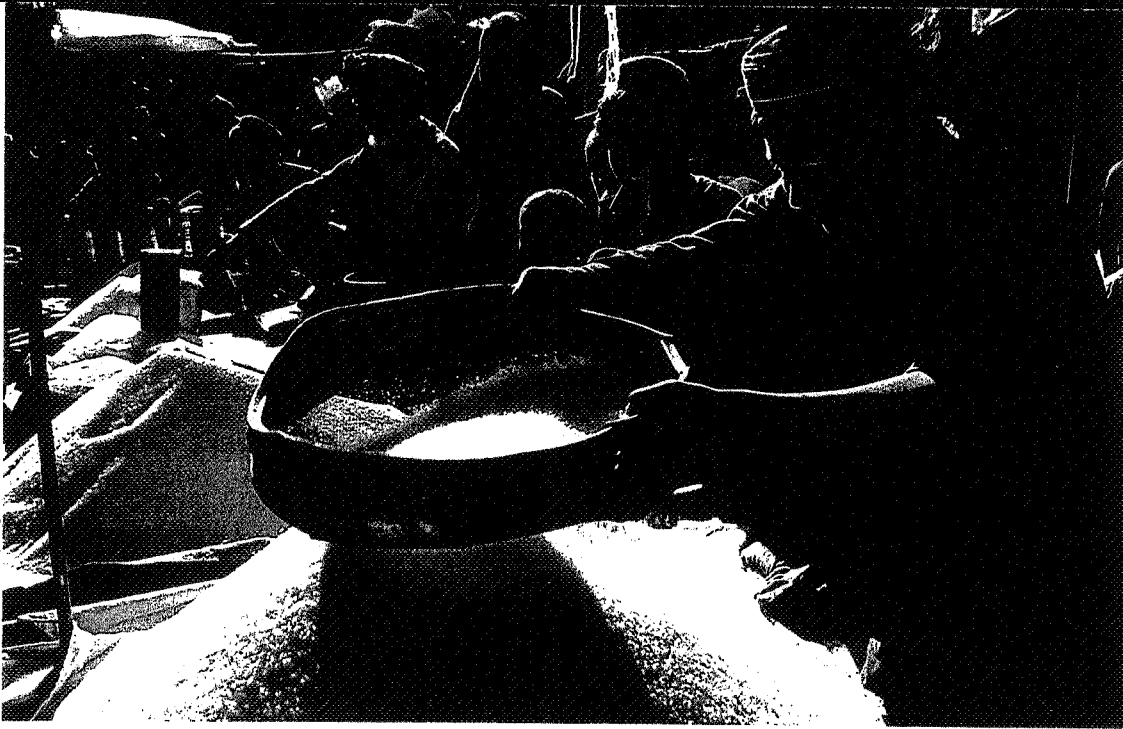
Zum einen noch vier private afghanische Investoren, zum anderen das Landwirtschaftsministerium, das die Altanlage als Sachkapital in die neue Gesellschaft einbringt, die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) und wir. Wir betrachten unsere Beteiligung in Höhe von knapp 10 Prozent am Kapital der Gesellschaft als eine Art Anschubfinanzierung, um die Fabrik zu rehabilitieren, den kommerziellen Rübenanbau wieder einzuführen und mittelfristig mit Hilfe internationaler Finanzierungsinstitutionen weitere Zuckerfabriken zu bauen. Im Westen Afghanistans, im Gebiet von Herat, sind über viele Jahre Zuckerrüben erfolgreich angebaut und in Iran weiterverarbeitet worden. Es gibt also ein Potenzial für weitere Fabriken.

Wäre der Betrieb auch ohne das Geld von KWS möglich?

Theoretisch ja, praktisch sind jedoch zwei Aspekte wichtig. Je stärker sich zum einen ausländische private und öffentliche Investoren an dem Projekt beteiligen, desto leichter fällt es privaten lokalen Geldge-



ist langjähriger Mitarbeiter der KWS SAAT AG und für das KWS-Engagement in Afghanistan federführend verantwortlich.
a.kuehn@kws.de



„Ich bin fest davon überzeugt, dass Afghanistan den gesamten Zucker, den es jährlich braucht, selbst produzieren kann.“ Zuckerverkäufer in Jalalabad.

bern, in die Fabrik zu investieren. Die ausländische Beteiligung ist eine Art Schutzschirm gegen mögliche Behördenwillkür, die man offenbar immer noch fürchtet. Der zweite Aspekt ist, dass die Zuckerrübe heute in Afghanistan weitgehend eine vergessene Kulturpflanze ist, die erst wieder neu eingeführt werden muss. Dafür braucht das Land einen kompetenten Partner mit der nötigen landwirtschaftlichen Expertise. Unsere Rolle als Technologiepartner ist daher wahrscheinlich noch wichtiger als unsere Rolle als Geldgeber.

Wie wichtig war für Ihre Investitionsentscheidung die öffentliche Förderung des Projekts?

Die afghanische Regierung ist wichtig, weil wir ihre Unterstützung benötigen. Nicht weniger wichtig freilich ist das Geld, das die Bundesregierung dankenswerterweise zu diesem entwicklungspolitisch bedeutsamen Vorhaben beisteuert.

Wären Sie ohne die öffentliche Beteiligung in das Projekt eingestiegen?

Sehr wahrscheinlich nicht.

Wann nimmt die Fabrik voraussichtlich ihren Betrieb auf?

Im Herbst dieses Jahres. Allerdings werden wir zunächst eine kleine Testkampagne fahren. Bei einer Fabrik, die 15 Jahre außer Betrieb war, wissen Sie nie, welche Probleme auftreten können. Wir leben praktisch mit zwei Risiken: Das eine besteht darin, dass wir im Herbst eine betriebsbereite Fabrik haben, aber keinen Rohstoff. Das weitaus größere Risiko ist jedoch, dass wir den Rohstoff bekommen, die Fabrik aber nicht betriebsbereit ist. Das wäre eine wirtschaftliche Katastrophe sowohl für die Fabrik als auch für die Landwirte. Deshalb werden wir dieses Jahr zunächst auf einer relativ kleinen Fläche den kommerziellen Rübenanbau wieder einführen und mit den geernteten Rüben die Anlage testen. Mit der Ernte 2006 wollen wir die Fabrik dann voll in Betrieb nehmen.

Wie viele Arbeitsplätze wird die Fabrik unter Vollbetrieb bieten?

Die Fabrik selbst wird etwa 125 Mitarbeiter beschäftigen. Dazu kommen noch mehrere tausend Arbeitsplätze in der Landwirtschaft, im Transportsektor und im Dienstleistungsbereich, zum Beispiel im Handwerk.

Wie ist die Resonanz bei den Bauern?

Es besteht grundsätzlich großes Interesse an der Wiedereinführung des kommerziellen Rübenanbaus. Die Zuckerfabrik bietet den Landwirten die Möglichkeit, im Vertragsanbau eine neue Marktfrucht zu erzeugen zu Preisen und Konditionen, die bereits vor der Aussaat feststehen. Dabei sind die Preise für die Rüben so kalkuliert, dass die Landwirte ein im Vergleich mit anderen Kulturpflanzen attraktives Einkommen erzielen können, wenn sie die von uns empfohlenen modernen Anbautechniken anwenden. Eine Alternative zum Schlafmohnanbau wird die Zuckerrübe jedoch nicht bieten. Mit dem Schlafmohn kann ein Landwirt zwölfmal so viel verdienen wie mit Weizen; keine andere Kulturart kann damit konkurrieren.

Wie wollen Sie die Bauern dann zum Zuckerrübenanbau bewegen?

Wir werden in diesem Jahr im Projektgebiet zahlreiche Demonstrationsfelder anlegen, damit die Landwirte sich selbst einen Eindruck von den Ertragsperspektiven verschaffen können. Viele ältere Landwirte kennen keine modernen Anbautechniken und können sich deshalb nicht vorstellen, wie sie die von uns als möglich genannten Erträge erzielen sollen. Außerdem bieten wir den Landwirten auf Kredit Produktionsmittel wie Saatgut, Dünger und Pflanzenschutzmittel sowie Dienstleistungen wie die Saatbettvorbereitung, Aussaat und Rodung der Zuckerrüben sowie Beratung in allen anbautechnischen Fragen. Wir haben es mit einem Lernprozess zu tun; ich bin jedoch fest davon überzeugt, dass wir die Anbauflächen bekommen werden, die wir für die Rohstoffversorgung der Fabrik benötigen.

Die Fragen stellte Tillmann Elliesen.