

Dumping – kein Ende in Sicht

Die Reform der europäischen Zuckermarktordnung aus entwicklungspolitischer Sicht

von Rudolf Buntzel-Cano

Die Zuckermarktordnung der EU steht kurz vor einer grundlegenden Reform. Das Subventionssystem des europäischen Zuckermarktes verstößt laut WTO gegen das Welthandelsabkommen. Umwelt- und Entwicklungsorganisationen verurteilen das Dumping auf Kosten der Entwicklungsländer. Die EU-Kommission hat inzwischen einen heftig umstrittenen Vorschlag zur Reform vorgelegt. Der Beitrag analysiert aus entwicklungspolitischer Perspektive die Auswirkungen der derzeitigen Zuckermarktordnung und setzt sich kritisch mit den Reformvorschlägen der Kommission auseinander.

Im Juli 2004 hat EU-Kommissar Fischler seine Vorstellungen über die Reform der europäischen Zuckermarktordnung (ZMO) vorgestellt (1). Der Ball ist im Feld, das Spiel der Lobbyisten beginnt (2). Der europäischen Zuckerlobby, ein trautes Bündnis der Zuckerrübenanbauer und der Zuckerindustrie und jetzt auch der Gewerkschaft, gehen die Einschnitte deutlich zu weit, der Süßwarenindustrie nicht weit genug. Spaltung der Positionen überall: unter den Entwicklungsländern, den Nicht-Rübenbauern, den privaten Entwicklungsorganisationen, den Umweltorganisationen. Obwohl alle zustimmen, dass eine Reform notwendig ist, gibt es für keine Seite ein schlüssiges Patentrezept.

Notwendige Reform

Warum überhaupt eine Reform der Zuckermarktordnung? Für die Zuckerlobby steht fest: die ZMO hat sich bewährt. Die Ursachen für den derzeitigen Reformdruck liegen zum einen in der innereuropäischen Kritik an der ZMO, zum anderen in der immer lauter werdenden Kritik der Handelspartner.

Externe Kritik: Handelspolitik

Der bei der WTO gebundene Zollsatz für Zucker beträgt 350 Prozent und wird auch voll ausgeschöpft. Das ist einer der höchsten auf der Welt (3). Die leistungsfähigen Zuckerrohranbieter (z. B. Gebiete in Brasilien, Thailand oder Malawi), die zum Teil Zucker 1,8 bis 2,3-mal günstiger produzieren als die europäischen Rübenbauern,

können bei diesen hohen Zöllen keinen Zucker nach Europa liefern.

Die Preisdifferenz zwischen EU- und Weltmarktpreis geht bei der WTO in die Kalkulation des Unterstützungsniveaus ein. Die ZMO macht einen großen Anteil an dem kalkulatorischen Protektionismusgrad der EU-Landwirtschaft aus. Diese Maßzahl wird in der kommenden WTO-Runde weiter abzubauen sein. Wenn die EU bei Zucker nur an der unteren Grenze der Abbaupflichtung bleibt, muss die Unterstützung für alle anderen Agrarprodukte umso stärker gekürzt werden.

Die EU exportiert Zucker in erheblichen Mengen. Sie war mit Hilfe der ZMO jahrzehntelang der weltgrößte Zuckerexporteur; erst in den letzten Jahren ist sie von Brasilien überholt worden. Diese Exporte der EU können nur erfolgen, weil sie auf die eine oder andere Weise subventioniert werden. Fakt ist: Unser Zucker wird im Ausland weit unter den Gestehungskosten angeboten. Dieses Dumping auf den Weltmärkten widerspricht nicht nur den WTO-Verpflichtungen, sondern hat dazu noch die gesamte EU-Agrarpolitik in Verruf gebracht. Die ZMO ist bei der WTO wegen ihres Exportdumpings angeklagt worden und hat den Prozess verloren.

Externe Kritik: Entwicklungspolitik

Zucker war ursprünglich ein rein tropisches Erzeugnis und wurde ausschließlich aus Zuckerrohr hergestellt. Vor knapp 200 Jahren wurde von Napoleon unter kriegsstrategischen Erwägungen damit begonnen, in Europa selbst Zucker aus der Rübe zu erzeugen. Das war zuerst extrem unwirtschaftlich. Aber durch riesige Investitio-

nen in Züchtung und Technik wurde die Rübe langsam als Alternative zum Rohr aufgebaut.

Zucker ist wie kein anderes Agrarprodukt Europas ein entwicklungspolitisches Thema. Im Rahmen des Vertrags von Cotonou, einem Abkommen, das die EU mit den ehemaligen Kolonien Europas (sog. AKP-Länder) abgeschlossen hat, gibt es das sog. Zuckerprotokoll. Dieser Vertrag gewährt 17 Ländern dieser insgesamt rund 80 Staaten spezielle Lieferrechte für Zucker in die EU. Diese sind mengenmäßig begrenzt auf insgesamt 1,6 Millionen Tonnen; die Exporteure erhalten den gleichen Preis wie die EU-Inlandsproduzenten. Dieser Vertrag ist in seiner entwicklungspolitischen Wirkung umstritten, denn:

1. Die Lieferrechte sind extrem ungleich verteilt: Vier Länder (Mauritius, Guayana, Swaziland, Fidschi) halten 73 Prozent der Quoten; viele andere Entwicklungsländer des Abkommens haben überhaupt keine Quoten.
2. Alle diese vier Länder gehören nicht zu den ärmsten Ländern.
3. Die vier Länder sind von diesen Lieferrechten extrem abhängig geworden. Sie haben es versäumt, ihre guten Gewinne aus den Handelspräferenzen mit der EU in eine Diversifizierung ihrer Volkswirtschaften und Effizienzsteigerung der Zuckerverarbeitung zu stecken.
4. Die gesamte Menge der Importe unter diesem Zuckerprotokoll wird wieder aus der EU mit speziellen Subventionen, die aus dem EU-Haushalt kommen, re-exportiert.

Die EU hat sich durch die sog. „EBA-Initiative“ („Everything But Arms“ – Alles außer Waffen) verpflichtet, den 49 ärmsten Ländern (den „Least Developed Countries – LDCs“, das sind Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 500 US-Dollar) ab dem Jahr 2009 zoll- und quotenfreien Marktzugang bei Zucker zu gewähren. Die Mengen, die in diesem Zusammenhang in die EU importiert werden dürften, könnten die ganze ZMO aus den Angeln heben.

Interne Kritik

Die ZMO erfährt nicht nur von außen Kritik, auch innerhalb der EU ist sie umstritten. Folgende Elemente bzw. Auswirkungen der ZMO stehen in der Kritik:

1. Intern ist es vor allem die Süßwarenindustrie, die die überhöhten Zuckerpreise in der EU beklagt; auf dem Weltmarkt könnte sie den Zucker zum Drittel des Inlandspreises einkaufen.
2. Die Rübe ist im Vergleich zu allen anderen Agrarerzeugnissen unverhältnismäßig stark geschützt und gestützt; ihr Deckungsbeitrag liegt fast doppelt so

hoch wie der von Getreide. Das führt zu einer Reihe von ökonomischen Verzerrungen.

3. Die Stützmaßnahmen für die Quotenrüben sind unnötig hoch, was zu Inkonsistenzen innerhalb der Regelung führt. Das lässt sich z.B. an den Preisen für die gehandelten Lieferrechte ablesen oder an der Tatsache, dass selbst die C-Rübenproduktion, die zum Weltmarktpreis abgegeben werden muss, durch Mischkalkulation noch profitabel sein kann.
4. Die ZMO ist bei den verschiedenen Agrarreformen der letzten 15 Jahre fast unbehelligt davon gekommen und hat sich dadurch immer mehr zu einem „Exot“ in der agrarpolitischen Landschaft der EU entwickelt. Jetzt soll der Zuckeranbau in das agrarpolitische Konzept der Entkoppelung eingegliedert werden, das heißt: Förderung der Betriebe, nicht der Produkte.
5. Die Marktmacht ist in der Hand einiger weniger Unternehmen konzentriert.

Auswirkungen der Zuckermarktordnung

Marktpreisstabilisierung

Der ZMO wird vorgeworfen, sie habe die Weltzuckermärkte erheblich destabilisiert. Wie das? Die EU als weltweitgrößter Zuckerproduzent und wichtigster Weltmarktakteur auf Import- und Exportseite wird durch die ZMO völlig von den Preisbewegungen auf dem Weltmarkt isoliert. Weltweite Knappheit oder Überschuss hat keine Signalwirkung auf die Produktionsentscheidungen in der EU. Dadurch werden den Ländern, die sich in den Weltmarkt integriert haben (oder dies mussten), alle Anpassungslasten aufgebürdet. Die Preisausschläge auf dem durch die EU-Isolierung kleineren Restweltmarkt werden sehr viel größer sein, als wenn die EU auch antizyklisch reagieren würde. Unter Preisschwankungen haben vor allem verschuldete Entwicklungsländer zu leiden, denn Zins und Tilgung sind fixe Kosten.

Dumping

Der ZMO wird vorgeworfen, sie betriebe Dumping auf den Weltmärkten und verdränge damit Erzeuger anderswo. Die EU exportiert in der Tat große subventionierte Mengen Zucker. Während der Zuckereigenverbrauch bei rund 13 Millionen Tonnen lag, wurden 16 bis 18 Millionen Tonnen produziert; die Überschüsse wurden subventioniert exportiert. Dabei handelt es sich um circa 3,5 Millionen Tonnen B-Quotenzucker und circa zwei Millionen Tonnen C-Rüben. B-Rüben werden den Bauern mit einem Abschlag von 39,5 Prozent vom Preis der A-Rüben abgenommen; mit diesen Mitteln werden die B-Quoten-Rüben im Export subventioniert. Diese Exporte verdrängen sowohl Erzeuger in anderen Län-

dern auf deren einheimischen Märkten, als auch andere Zuckerexporteure auf Drittlandsmärkten. Die C-Rüben werden den Bauern zum Weltmarktpreis bezahlt und vollständig exportiert.

Nach der WTO dürfte die EU nur 1,3 Millionen Tonnen Zucker subventioniert exportieren; mit ihren fünf Millionen Tonnen effektiven Exporten verletzt die EU den WTO-Vertrag. Sie stellt sich auf den Standpunkt, es handele sich um keine Subventionen, weil die Gelder nicht aus dem Staatsbudget stammen. Das laufende WTO-Streitbeilegungsverfahren hat jedoch geklärt, dass die hohen Verbraucherpreise durch eine betriebswirtschaftliche Mischkalkulation auf die Exporte wirken und als Exportsubventionen zu gelten haben.

Hohe Einkommensunterschiede

Der ZMO wird vorgeworfen, sie fördere die innerlandwirtschaftliche Disparität und komme nur ganz wenigen Landwirten zugute. In der EU haben tatsächlich nur durchschnittlich vier Prozent aller Landwirte Zuckerquoten. Die Zahl variiert aber stark von Land zu Land: In Belgien profitieren 22 Prozent aller Bauern von der ZMO, in Deutschland neun Prozent und in Spanien zwei Prozent. Landwirtschaftliche Zuckerbetriebe in Europa sind im Durchschnitt größer als Landwirtschaftsbetriebe, die keine Zuckerquoten haben; am größten ist diese Differenz in Deutschland, wo der durchschnittliche Zuckeranbaubetrieb 99,8 Hektar hat im Vergleich zu dem durchschnittlichen sonstigen Vollerwerbsbetrieb mit 49 Hektar. In Relation zu anderen Bauern haben die Zuckerbauern in Dänemark 4,5-mal soviel Familieneinkommen, in Deutschland immerhin noch rund zweimal so viel (4). Die Landwirte, die von der ZMO profitieren, sind demnach relativ gut gestellt und bewirtschaften in der Regel größere Betriebe.

Macht der Konzerne

Der ZMO wird vorgeworfen, dass sie zur Konzentration der Zuckerwirtschaft geführt habe. Tatsächlich ist die Unternehmenskonzentration in den letzten 20 Jahren enorm vorangeschritten. Es gibt einige große Konzerne mit multinationaler Reichweite (Südzucker, Eridania Béghin-Say, Danisco, British Sugar, Tate&Lyle). In acht von 14 EU-Mitgliedsländern wird die gesamte nationale Zuckerquote von nur einem Konzern verarbeitet. Die ZMO hat regionale Monopole gestärkt, indem sie die regionale Mobilität der Zuckeranlieferung reduzierte, denn durch die ZMO war die Gesamttrübenmenge einer Region fix vorgegeben. Die garantierten Mengen und Preise unter der ZMO haben die Wirkung, dass Investitionen risikolos vorgenommen werden können, denn alle Faktoren sind planbar. Das hat zu einem höheren Kapitalaufwand und einer stärkeren Rationalisierung geführt. Es gab eine Reihe von Wettbewerbsverfahren

gegen die Zuckerindustrie mit dem Verdacht des Missbrauchs ihrer marktbeherrschenden Stellung.

Regionale Konzentration

Die ZMO wird damit verteidigt, dass sie angeblich eine wichtige regionale Ausgleichsfunktion erfüllt. Dabei wurde Zucker in Europa schon immer nur auf den besten Böden angebaut. Bei der Einrichtung der ZMO wurden die Lieferrechte nach einer historischen Referenzperiode vergeben – und damit bestehende regionale Ungleichgewichte zementiert. Zuckerböden sind überwiegend in Gebieten mit der besten Agrarstruktur. In Deutschland liegen viele dieser Gebiete in der Nähe von Ballungsgebieten. Kaum ein Zuckeranbaugbiet der EU befindet sich in einer Ziel 1-Region („benachteiligte Region“).

Entwicklungspolitische Beurteilung

Die ärmsten Länder (LDCs) sind auf Zuckerkonzerne angewiesen, denn nur sie bringen die benötigten Investitionsmittel auf. Schon jetzt ist die Zuckerwirtschaft Afrikas kontrolliert von wenigen multinationalen Konzernen. Zum Beispiel steht ganz Süd- und Ostafrika unter dem Einfluss von zwei südafrikanischen Großkonzernen: der Tongaat-Hulett Gruppe und Illovo Sugar. Als Zulieferer qualifizieren sich in der Regel nur die örtlichen Großbauern, oft Regierungsbeamte oder Unternehmer, die in Land und fabriкеigene Plantagen investiert haben (5).

Die meisten ärmsten AKP-Länder haben nur minimale Lieferrechte unter dem Zuckerprotokoll. Länder wie Tansania, Sudan, Sambia, Kenia, Malawi und Mosambik verfügen über günstige Ausgangsbedingungen für Zuckerrohr. Sie können nur konkurrieren, wenn sie gegenüber Schwellenländern wie Brasilien und Thailand Vorteile bekommen. Das wäre gegeben, wenn die EU ihre hohen Inlandspreise und Zölle beibehielte, aber die LDCs freien Marktzugang hätten, selbst wenn auch nur für eine begrenzte Menge.

Die LDCs, die eigentlich ab 2009 freien Marktzugang zur EU hätten, haben am 5. März 2004 der EU den Vorschlag gemacht, sie würden für die weiteren nächsten zehn Jahre darauf verzichten, wenn sie stattdessen feste Zollkontingente (Lieferquoten) bekämen und wenn die EU den internen Zuckerpreis hoch hielte. Das solle bis 2019 gelten, erst dann würde für sie ein liberalisierter EU-Markt gelten.

Wenn sich die EU auf die Vorschläge der LDCs nicht einlässt, wird sie ein Problem bekommen. Die erwähnten Konzerne warten nur darauf, im ganz großen Stil in afrikanische Länder zu investieren. Da es sich um Großprojekte mit neuester Technologie handelt und einige

dieser Länder aufgrund ihrer niedrigen Standards Billiglohnländer sind, ist davon auszugehen, dass auch ohne Zollkontingente – also unter dem geltenden EBA-Vertrag ab 2009 – große Liefermengen in die EU kommen werden. Allein das Landpotential Sudans für Zuckerrohr ist riesig, und die deutsche Zuckerwirtschaft malt jetzt schon das Schreckgespenst von zwei Millionen Tonnen Zuckerimporten aus dem Sudan an die Wand.

Kommissar Fischler hat diesen Vorschlag der LDCs mit seinen Reformvorstellungen abgelehnt. Seine Begründung: er wolle „keine Entstehung vieler ‚Mauritius‘“ (Mauritius steht für eine extreme Abhängigkeit von Handelspräferenzen).

Die Nichtregierungsorganisationen des Forums Umwelt & Entwicklung haben sich die LDC-Vorschläge zu Eigen gemacht: Sie wollen den präferentiellen Marktzugang koppeln mit sozialen und ökologischen Standards. Für sie haben entwicklungspolitische Argumente nur Sinn, wenn sichergestellt werden kann, dass der Handel auch wirklich den Armen zugute kommt. Die Armen in der Zuckerwirtschaft sind aber nun einmal nur die Plantagen- und Fabrikarbeiter, denn arme Zuckerrohr-exportierende Kleinbauern gibt es so gut wie nicht auf der Welt. Also müssen vor allen Dingen die zum Teil krass menschenrechtswidrigen Bedingungen der Plantagenarbeiter in den Blick genommen werden. Zuckerarbeitergewerkschaftler und Sozialarbeiter der Kirchen in Zuckeranbaugebieten Lateinamerikas oder Afrikas sprechen sich immer wieder gegen eine Ausdehnung des Zuckerrohranbaus unter den gegebenen Bedingungen aus; deswegen sind sie auch gegen einen verbesserten Marktzugang nach Europa, wenn der nicht mit Auflagen einhergeht, die die Arbeitnehmerrechte stärken, die Lebensbedingungen auf den Plantagen verbessern und die Menschenrechtsverletzungen beenden.

Marktzugang durch eine reine Senkung von Zöllen kann nicht automatisch die Arbeitnehmerseite stärken. Politisch lässt sich Liberalisierung nicht mit Sozialstandards kombinieren. Das kann nur ausgehandelt werden, wenn man solche Auflagen mit Anreizen attraktiv macht. Anreize in diesem Fall wären die Zollkontingente, gekoppelt unter Umständen mit Kreditzusagen für den Aufbau neuer Plantagen und Fabriken aus der Entwicklungshilfe. Dieser Ansatz hat sich unter dem Cotonou-Vertrag bewährt, denn der Vertrag vereinbart handelsbezogene Mindeststandards.

Bewertung der Fischler-Vorschläge

Das Hauptproblem mit der ZMO ist Dumping, das mit der Überschussproduktion zu tun hat. Deshalb ist es vorrangig, die Mengen in der EU herunterzufahren. Das muss auf ein Niveau geschehen, das erheblich unter

hundert Prozent des Selbstversorgungsgrads liegt, damit Platz geschaffen wird für die vertraglich vereinbarten Importe aus Entwicklungsländern. Notwendig wäre eine Verringerung um mindestens sechs Millionen Tonnen. Der Fischler-Vorschlag greift gerade hier zu kurz, denn er schlägt nur eine Quotensenkung um 2,8 Millionen Tonnen (16 Prozent) vor. Das reicht bei weitem nicht um zu erreichen, dass in Zukunft kein EU-Zucker mehr auf die Weltmärkte kommt.

Gleichzeitig schlägt Fischler vor, an der C-Rübenregelung keine Änderung vorzunehmen, d. h. dass die effizientesten Betriebe in Europa unbegrenzt Rüben zum Weltmarktpreis produzieren dürfen, die dann exportiert werden. Diese Exporte würden auch weiterhin finanziert durch die noch – wenn auch weniger – gestützten A-Rübenpreise. Dumping wird also nicht beendet.

Die vorgeschlagene Reduzierung der Preise um 33 Prozent mag notwendig werden, wenn die Zollreduktion bei der WTO feststeht. Doch hier schon den Vorschlag einer konkreten Zahl ins Zentrum seiner Reformüberlegungen zu stellen ist unnötig, es sei denn man will die Preissenkung aus anderen Gründen.

Die Annahme, dass diese Preissenkung zu einer erheblichen Produktionssenkung führt, ist wenig überzeugend. Zum einen sind für die guten Betriebe in Europa die jetzigen Zuckerpreise so wirtschaftlich, dass über ein großes Preisband hinweg jede Preissenkung zu keiner Produktionssenkung führt. Zum zweiten konterkariert Fischler seinen eigenen Vorschlag, indem er die Quoten in Zukunft grenzüberschreitend handelbar machen will. Damit wandern die Lieferrechte zu den effizientesten Betrieben in Europa, die auch bei 430 Euro/Tonne noch gute Gewinne machen, mit denen die gesamten Fixkosten abgedeckt werden können; und dann müssen im C-Rübenbereich nur noch die variablen Kosten gedeckt werden.

Das Kontingentierungssystem der ZMO wird von Fischler nicht in Frage gestellt. Von dem eigentlichen Vorteil des Systems (der absoluten Mengensteuerung) macht Fischler aber nicht Gebrauch. Hat die EU etwa gar nicht vor, ihre illegitime Weltmarktposition als Exporteur aufzugeben? Mengensteuerung auf dem Binnenmarkt und Mengensteuerung für Importe gehen Hand in Hand. Wenn sie schon im Inland beibehalten wird, sollte die Chance auch genutzt werden, sie für Importe gegenüber den LDCs zu nutzen – was jedoch nicht vorgesehen ist. Der Konflikt zwischen kontrollierter Inlandproduktion und unkontrollierbaren LDC-Importen ist vorprogrammiert.

Fazit: Eine ZMO-Reform, die nicht auf armutsorientierte Entwicklungsbedürfnisse eingeht, Dumping beendet und für die Entzerrung der innerlandwirtschaft-

lichen Disparitäten sorgt, geht an den Notwendigkeiten vorbei und verdient den Namen „Reform“ nicht. Das ist bei den Fischler-Vorschlägen der Fall (6).

Anmerkungen

- (1) Vgl. Agra-Europe, 29/04, 19. Juli 2004, S. 1: Europa Nachrichten.
- (2) Vgl. Agrar Europe, ebenda, S. 18: Allianz gegen die Zuckermarkt-reform formiert sich.
- (3) Vgl. <http://www.ers.usda.gov/db/wto/>.
- (4) Vgl. Netherland Economic Institute: Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector. Rotterdam 2000, S. 165 ff.
- (5) Vgl. www.illovosugar.com; www.huletts.co.za.
- (6) Der vorliegende Beitrag basiert auf einem umfangreichen Positionspapier verschiedener Verbände, das von der Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung im Forum für Umwelt & Entwicklung initiiert wurde. Es trägt den Titel „Für eine Reform der Zuckermarktordnung in der EU“ (15. Juni 2004) und findet sich als Download auf den Internetseiten des Kritischen Agrarberichts (www.kritischer-agrarbericht.de).

Autor

Dr. Rudolf Buntzel-Cano ist Volkswirt und war 23 Jahre lang Bildungsreferent des Evangelischen Bauernwerks in Württemberg. In dieser Zeit gründete er die Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung des Forums Umwelt & Entwicklung. Gegenwärtig ist er Beauftragter für Welternährungsfragen beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) in Berlin.



Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
Büro Berlin
Charlottenstr. 53/54
10117 Berlin
Telefon: 030 / 203 55-225
E-Mail: r.buntzel@gkke.org