



ZUR DISKUSSION

Vorschläge für eine kirchliche Positionierung zur Reform der EU-Zuckermarktordnung

Dr. Maren Heincke, Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, Juli 2005

Gliederung:

- | | |
|---|-------|
| 1. Einleitung | S. 1 |
| 2. Weltagrarhandel | S. 2 |
| 2.1 Globalisierung des Weltagrarhandels | |
| 2.2 Die Welthandelsorganisation | |
| 2.3 Agrarexportsubventionen | |
| 2.4 Landwirtschaftliche Entwicklungspolitik | |
| 2.5 Handel als Instrument der Entwicklungspolitik | |
| 3. Welt-Zuckerhandel | S. 6 |
| 3.1 Ausdehnung des weltweiten Zuckerhandels | |
| 3.2 Die EU-Zuckerexporte | |
| 3.3 Das Zucker-Urteil der WTO (April 2005) | |
| 4. Die EU-Zuckermarktordnung (ZMO) | S. 7 |
| 4.1 Die bisherige ZMO | |
| 4.2 Die Reformpläne der EU-Kommission | |
| 5. Die Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten | S. 9 |
| 6. Die "am wenigsten entwickelten Staaten" (LDC) | S. 10 |

1. Einleitung

- Die Konflikte um die EU-Zuckermarktordnung müssen vor dem sehr viel größeren Hintergrund des generellen **Globalisierungsprozesses** und der Rolle der Welthandelsorganisation darin betrachtet werden. Hinzu kommen die veränderten Rahmenbedingungen durch die Reformanstrengungen in der **EU-Agrarpolitik** und den modifizierten Ansätzen in der **Entwicklungspolitik**.
- Beim Thema „Zucker“ sind **Kompromisse** zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen notwendig. Es gibt **keine simplen Lösungsansätze** für einen gerechten Interessenausgleich. Dazu ist das Thema zu **komplex**.
- Auf der Suche nach langfristig tragfähigen Lösungsansätzen kann das Leitbild „**nachhaltige Entwicklung**“ Orientierung bieten. Das normative Leitbild „Nachhaltigkeit“ beinhaltet u. a. einen **Gerechtigkeitsansatz** in Bezug auf die Beziehungen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern. Außerdem handelt es sich bei „Nachhaltigkeit“ um ein **integriertes Leitbild**, in welchem **Ökonomie, Ökologie** und **Soziales** gleichrangig berücksichtigt werden sollen. Zusätzlich wird eine **politische, institutionelle und rechtliche Verankerung** der Nachhaltigkeitsprinzipien angestrebt.
- Es besteht ein **sehr hoher Reformdruck** für die EU-Zuckermarktpolitik.

2. Weltagrарhandel

2.1 Situation: Globalisierung des Weltagrарhandels

- Der Weltagrарhandel hat sich im Rahmen der generellen Globalisierung sehr stark ausgedehnt.
 - o Voraussetzung dafür sind u. a. die neueren **Kommunikationstechnologien**, die den Aufbau der entsprechenden **logistischen Strukturen** ermöglichen.
 - o Voraussetzung für die Rentabilität der **Ferntransporte von Massengütern** wie Lebensmitteln und agrарischen Rohstoffen sind außerdem die vergleichsweise niedrigen **Energiekosten**. Allerdings herrscht bei den derzeitigen Energiekosten **keine Kostenwahrheit**. Die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten der Energieerzeugung und des -verbrauchs, die z. B. durch den Klimawandel entstehen, sowie die Knappheitsgrade spiegeln sich nicht in den aktuellen Energiekosten wider.
 - o Eine weitere Voraussetzung für die rasante Ausdehnung des Handelsvolumens der Agrарgüter war die Weiterentwicklung der weltweiten **handelspolitischen Regelungen**. Die Gründung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization WTO) im Jahr 1995 mit fast 150 Mitgliedsstaaten ist dabei von entscheidender Bedeutung.
 - o Laut WTO-Prinzipien ist bei Lebensmitteln vor allem die **Produktqualität** in Bezug auf Hygiene etc. entscheidend für die Handelbarkeit. Demgegenüber spielt die **Prozessqualität** – also wie die Lebensmittel erzeugt wurden – eine stark untergeordnete Rolle. Dies begünstigt Preisdumping in der Form, dass Lebensmittel, die unter unmenschlichen Arbeitsbedingungen oder zu Lasten des Umweltschutzes produziert werden, einen Preisvorteil besitzen. Denn in Ländern mit hohen **Produktionsstandards** bei Nahrungsmitteln sind die Erzeugerkosten automatisch höher.

Möglich Positionierung:

- Der Prozess der **Globalisierung** des Weltagrarhandels muss politisch gestaltet werden. Dafür werden durchsetzungsfähige **starke politische Regelungen** benötigt, welche sich am **Leitbild der nachhaltigen Entwicklung** ausrichten. Deshalb dürfen sich Staaten und supranationale Organisationen wie z. B. die EU nicht aus den wichtigen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen zurückziehen.
- Prinzipiell könnte die Globalisierung zu einer nachhaltigeren Entwicklung im Agrarsektor der Industriestaaten bzw. Entwicklungsländer beitragen. Positive Effekte könnten sich z. B. durch den Austausch von **landwirtschaftlichen Wissen und Know-How** sowie von **landwirtschaftlichen genetischen Ressourcen** ergeben.
- Die Globalisierung der Agrarmärkte darf jedoch **nicht nach rein ökonomischen Gesichtspunkten** mit dem Ziel eines möglichst großen und schnellen quantitativen Wirtschaftswachstums gestaltet werden. Dies würde lediglich **Agrargroßunternehmen** fördern. Die hiesigen Landwirte sowie die Kleinbauern in den Entwicklungsländern sind ohne jegliche **Unterstützungs- oder Schutzmaßnahmen** auf dem freien Weltmarkt nicht konkurrenzfähig.
- Für viele Staaten – insbesondere Entwicklungsländer - besitzt ihre nationale Ernährungssicherheit eine weitaus existentiellere Priorität als die Handelsliberalisierung. Deshalb sollte die **weltweite Ernährungssicherheit** eine der sozialen Leitplanken im Prozess der Globalisierung darstellen.
- Außerdem müssen **menschenrechtsbezogene und entwicklungspolitische Ziele** Priorität gegenüber dem Ziel des Agrarmarktliberalisierung besitzen.

2.2 Situation: Die Welthandelsorganisation (WTO)

- Bei den derzeitigen Verhandlungen (**Doha-Runde**, seit 2001) der Welthandelsorganisation (WTO) steht die weitergehende **Liberalisierung im Weltagrarhandel** mit auf der Verhandlungsagenda.
- In **Cancun/Mexiko** im Jahr 2003 sind die WTO-Verhandlungen unter anderem an den **internationalen Interessengegensätzen im Agrarsektor** gescheitert. Die Mehrheit der Entwicklungsländer machten eine weitere Öffnung ihrer Märkte für Industrieprodukte und Dienstleistungen aus den Industriestaaten von einer Reduktion derer Agrarsubventionen abhängig. Zusätzlich forderten sie einen verbesserten Marktzugang von Agrarprodukten aus Entwicklungsländern in die Industrienationen.
- Gleichzeitig handelt es sich bei der Doha-Runde um eine sogenannte „**Entwicklungsrunde**“.
- Im **Dezember 2005** findet in **Hongkong/China** die nächste **WTO-Ministerkonferenz** statt.
- Bereits ab **2007** sollen die bis dahin angestrebten **Beschlüsse umgesetzt** werden.

Möglich Positionierung:

- Die WTO weist massive Defizite in Bezug auf die **demokratische Legitimität** ihrer Entscheidungen auf. Es herrschen ungleiche Beteiligungschancen und Machtverhältnisse zwischen den einzelnen Staaten. Entscheidungen werden oft ohne die notwendige Transparenz, Kohärenz und Rechenschaftspflicht getroffen. Die **Demokratisierung der WTO-Strukturen** ist deshalb eine äußerst wichtige Aufgabe.
- Um den Demokratisierungsprozess der WTO zu beschleunigen, sollten zusätzlich die **internationalen UN-Institutionen** FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), UNEP (United Nations Environment Programme) und UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) **gegenüber der WTO gestärkt werden**.

- Die **Verankerung von Qualitätsstandards** im Rahmen des WTO-Agrarabkommens ist notwendig, um einen **qualifizierten Außenschutz der EU** zu ermöglichen. Ohne diesen Außenschutz können die EU-Qualitätsziele für die einheimische Produktion nicht aufrechterhalten werden und den EU-Landwirten würden massive negative Wettbewerbsverzerrungen drohen.
- Deshalb sollte die EU auf die rechtlich verbindliche Festschreibung von **nicht handelsbezogenen Anliegen** im Rahmen der WTO-Agrarverhandlungen bestehen (Umweltschutz-, Tierschutz-, Lebensmittelsicherheitsstandards, Sozialstandards, Arbeitssicherheit, Vorsorge- und Verursacherprinzip, Anerkennung von Ursprungsbezeichnungen, Artenschutz etc.). Die konkrete Ausformulierung dieser Standards sollte im demokratischen, fachbezogenen Dialog innerhalb den entsprechenden **internationalen Institutionen und Fachübereinkommen** erfolgen.
- Gleichzeitig sollten über das Einfordern der EU von angemessenen Agrarproduktionsstandards **keine neuen Mechanismen der Handelsdiskriminierung** gegenüber den Entwicklungsländern geschaffen werden.
- Die EU sollte sich außerdem im Rahmen der WTO-Verhandlungen für eine Verankerung der Ernährungssicherheit als nicht-handelsbezogenes Anliegen im WTO-Abkommen („**Food Security Box**“) einsetzen.

2.3 Situation: Agrarexportsubventionen

- In der Doha-Runde der WTO stehen insbesondere die **Agrarexportsubventionen** der Industrienationen auf dem Prüfstand. Sie stellen eine **besonders drastische und schädigende Form der Handelsverzerrung** dar.
- Den Entwicklungsländern entgehen aufgrund der Agrarexportsubventionen Agrareinnahmen, die ein **Vielfaches aller Entwicklungshilfeleistungen** betragen.
- Die Industrienationen haben sich im Jahr 2001 dazu verpflichtet, mittelfristig sämtliche **direkten und indirekten Agrarexportsubventionen abzubauen**.
- Die EU hat ihre Agrarexportsubventionen bereits deutlich reduziert. Allerdings betragen sie im Jahr **2004** immer noch **3,7 Milliarden Euro**.
- Die **USA** haben hingegen im Jahr **2002** sowohl die direkten Subventionen an ihre Landwirte als auch die staatlichen Agrarexportkredite massiv ausgedehnt („**Farm Bill**“, 180 Milliarden Dollar Subventionen für Landwirtschaft insgesamt).

Mögliche Positionierung:

- Alle **direkten und indirekten Formen der Agrarexportsubventionen** der Industrie- und Schwellenländer sollten **sehr zügig und vollständig abgeschafft** werden.
- Die **EU** sollte sich aus Gerechtigkeitsgründen konsequent eine **Vorreiterrolle** beim Abbau von Agrarexportsubventionen entwickeln.
- Allerdings sind **kooperative Vorgehensweisen** zwischen den Industrienationen wünschenswert, um die Vorteilsnahme einzelner reformunwilliger Staaten zu minimieren.
- Der entsprechende **politische Wille** muss sich gegen die harten Widerstände entsprechender Lobbygruppen durchsetzen.

2.4 Situation: Landwirtschaftliche Entwicklungspolitik

- Für alle OECD-Staaten besteht das Ziel, **0,7 %** ihres **Bruttoinlandsprodukts (BIP)** als öffentliche Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen. Im Jahr **2004** betrug der Anteil in Deutschland **0,28 %** des BIP.

- Die OECD- Staaten haben in den 90er Jahren ihre **landwirtschaftliche Entwicklungshilfe** (Ernährungssicherheit, Entwicklung des ländlichen Raums, internationale Agrarforschung) halbiert.
- Während des vergangenen Jahrzehnts war auch in Deutschland die landwirtschaftliche Entwicklungshilfe von Kürzungen überproportional stark betroffen.
- Die weitaus meisten der armen und unterernährten Menschen leben jedoch in ländlichen Räumen. In vielen agrarisch geprägten Entwicklungsländern hängt das **Tempo der Armutsminderung** und des volkswirtschaftlichen Wachstums im Wesentlichen von der **Agrarentwicklung** ab.

Mögliche Positionierung:

- Der vorgesehene schrittweise Ausbau der deutschen Entwicklungshilfemittel auf **0,7 % des BIP** sollte zügig – trotz der Krise der öffentlichen Haushalte – fortgesetzt werden.
- Die Höhe der Entwicklungshilfe ist jedoch keinesfalls alleine entscheidend für ihren Erfolg. Sehr viel ausschlaggebender sind die **Wahl der Entwicklungsziele** anhand von Nachhaltigkeitskriterien sowie die **Qualität der Mittelverwendung**.
- Die **Förderung der Ernährungssicherheit** in Entwicklungsländern sollte eines der zentralen Anliegen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sein. Dazu gehören:
 - Aufbau **funktionsfähiger Institutionen im Agrar- und Ernährungssektor**
 - Förderung der **internationalen Agrarforschung**
 - Förderungen zur **integrierten ländlichen Entwicklung**
 - Förderung **standortgerechter Anbausysteme** für Kleinbauern zur Ertragssteigerung (geringer Energie-/Vorleistungsbedarf, nachhaltiges Wassermanagement, gesundheits-/umweltfreundlicher Pflanzenschutz)
 - Förderung einer **standortangepasster Pflanzenzüchtung**
 - Förderung von **Techniken zur Konservierung/Lagerhaltung** von Lebensmitteln
 - Ausrichtung der **Nahrungsmittel-Nothilfe** unter Wahrung der **Interessen der bäuerlichen Produzenten** in den betroffenen Regionen
 - Förderung von **Informations- und Kommunikationstechnologien** für den Agrar-/Ernährungssektor
 - Förderung **regenerativer Energien**
 - demokratische und sozial verträgliche **Bodenreformen**
 - Sicherung der **Landeigentumsrechte** von Frauen

2.5 Situation: Handel als Instrument der Entwicklungspolitik

- Viele **Entwicklungsländer** – vor allem in Afrika - sind trotz der Globalisierungsprozesses vom **Welthandel** sehr stark **abgekoppelt**. Die Gründe dafür sind vielfältig (mangelnde Infrastruktur, stark verengte Exportproduktpalette, Verfall der Weltmarktpreise für Agrarprodukte, ...). Die **Agrarexportsubventionen** der Industrienationen tragen dazu stark bei, da sie die Marktchancen der Entwicklungsländer mittels Preisdumping stark einschränken.
- Die westliche Staatengemeinschaft hat sich unter anderem nach dem Schock der Anschläge des „11. Septembers 2001“ dazu entschlossen, in ihrer Entwicklungspolitik verstärkt das Konzept „**Handel statt Almosen**“ zu berücksichtigen. Damit sollen Entwicklungsländer die Chance erhalten, über eine verstärkte Einbindung in den Welthandel **Wohlstand** zu generieren.
- Seit dem Jahr 2001 ermöglicht die EU im Rahmen der Initiative „**Alles außer Waffen**“ den **49 am wenigsten entwickelten Ländern** der Erde (durchschnittliches Pro-Kopf-Jahreseinkommen unter 500 Dollar) einen **quoten- und zollfreien EU-Marktzugang** für landwirtschaftliche Produkte. **Ausnahmeregelungen** bestehen für

Bananen, Reis und Zucker. **Zucker** darf nach mehrjährigen Übergangsregelungen erst ab dem Jahr **2009** vollständig quoten- und zollfrei in die EU eingeführt werden.

Mögliche Positionierung:

- Stärker verarbeitete Agrarprodukte aus den **am wenigsten entwickelten Ländern** sollte ebenfalls Zollfreiheit gewährleistet werden, um diese Länder nicht auf die Rolle des Rohstofflieferanten festzulegen.
- Es besteht teilweise ein schwieriger Konflikt zwischen dem Ziel, dass die **Entwicklungsländer** ihre **komparativen Vorteile** durch den Handel mit Lebens- und Futtermitteln nutzen können, und dem Ziel der Stärkung des **Selbstversorgungsgrads** der Entwicklungsländer.
- Denn einerseits können Agrarexporte für Entwicklungsländer sehr wichtige **Deviseneinnahmenquellen** darstellen. Andererseits werden dadurch teilweise hochproduktive Anbauflächen, die zur Lebensmittelversorgung der eigenen Bevölkerung benötigt würden, belegt bzw. wertvolle Biotope wie Regenwälder zerstört.
- Um zu verhindern, dass ein verbesserter EU-Marktzugang eine **einseitige Exportausrichtung des Agrarsektors** der am wenigsten entwickelten Länder hervorruft, sollten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Anreize zur verstärkten **Lebensmitteleigenversorgung** im Vordergrund stehen.
- Auch für die **EU** sollte aus **ökologischen und sozio-ökonomischen Gründen** sowie unter dem Aspekt der **Ernährungssouveränität der EU-Mitgliedsstaaten** der langfristige Erhalt einer **regionalbasierten Versorgung mit Lebens- und Futtermitteln** angestrebt werden. Ein Import sehr großer Mengen an Grundnahrungsmitteln widerspricht diesem Ziel.
- Generell sollten die **agrar- und handelspolitischen Maßnahmen** Deutschlands und der EU vor ihrer Umsetzung in Hinblick auf ihre entwicklungspolitischen Auswirkungen und ihre **Folgen für die weltweite Ernährungssicherheit** überprüft werden.

3. Welt-Zuckerhandel

3.1 Situation: Ausdehnung des weltweiten Zuckerhandels

- **Brasilien** ist mit Abstand der **Weltmarktführer** im Bereich des Zuckers.
- Vor allem im Nordosten Brasiliens wird Zucker auf **Kosten der Bevölkerung** (mangelnder Arbeitsschutz, Arbeitssklaven, Kinderarbeit etc.) und auf **Kosten der Umwelt** (Zerstörung von Regenwäldern, Wasserkontaminationen, Großplantagen mit intensiv bewirtschafteten Monokulturen etc.) erzeugt.
- Abgesehen von diesen z. T. sehr schlechten Produktionsbedingungen besitzt Brasilien aufgrund seiner **klimatischen und naturräumlichen Gegebenheiten** sowie den Arbeitsstrukturen erhebliche Kostenvorteile bei der Zuckerproduktion.
- Die **Erstellungskosten** pro Tonne Zucker betragen in Brasilien nur etwa die Hälfte bis ein Drittel der europäischen Erstellungskosten.
- In Brasilien ist auch in Zukunft eine weitere **sehr schnelle Produktionsausweitung** beim Zucker möglich.
- Die **EU** hat einen **Weltmarktanteil** von ca. 15 %.

3.2 Situation: Die EU-Zuckerexporte

- Die EU schottet ihren eigenen Zuckermarkt durch **Schutzzölle** in der Höhe von bis etwa **300 %** gegen Zucker aus Drittstaaten fast vollständig ab.

- Ausnahmen bilden die **Präferenzabkommen** mit den AKP-Staaten (**Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten, 1,6 Mill. Tonnen Zucker**), **Indien** und **einigen Balkanstaaten**. Diese Staaten dürfen Zucker in bestimmten Präferenzmengen in die EU exportieren und erhalten dafür das hohe Preisniveau der EU.
- Insgesamt betragen die **EU-Zucker-Einfuhren 2003/2004 5,1 Mill. Tonnen**.
- Da die EU bereits eine Zucker-Überproduktion aufweist, wird u. a. der AKP-Zucker wieder **reexportiert**. Die Kosten des Reexports trägt der **EU-Agrarhaushalt** (1,5 Milliarden Euro/Jahr).
- Gleichzeitig hat die **EU strukturelle Zucker-Überschüsse**, die weit **über dem Eigenverbrauch** im EU-Binnenmarkt liegen (ca. 115 %, EU-Zuckerproduktion 2003/2004: 19,7 Mill. Tonnen, EU-Zuckerverbrauch 2003/2004: 16,7 Mill. Tonnen).
- Diese Überschüsse werden per **Preisdumping** (= Verkaufspreis weit unter Erstellungspreis) auf dem Weltmarkt verkauft. Das Preisdumping trägt unter anderem zum **Verfall der Weltmarktpreise** für Zucker bei.
- Die Finanzierung der **Exporterstattungen** geschieht über **Produktionsabgaben** auf den A- und B-Zuckerquoten. Der Zucker-Export wird somit hauptsächlich durch Gelder der Landwirte finanziert bzw. letztendlich über die **erhöhten Verbraucherpreise**.
- Insgesamt betragen die **Netto-EU-Zucker-Ausfuhren 2003/2004 7,6 Mill. Tonnen**.
- Die **Zuckerfabriken** wurden durch die Exportmengen **besser ausgelastet**. Viele **Landwirte sind Anteilseigner** an den Zuckerfabriken. Bei der Südzucker AG besitzen Landwirte ca. 55 % der Aktien.

Mögliche Positionierung:

- Die bisherige **EU-Zuckermarktordnung** ist gegenüber den Entwicklungsländern durch **massive Handelsverzerrungen im Bereich der Zucker-Exporte** ungerecht. Den Entwicklungsländern entgehen dadurch wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten sowie dringend benötigte Deviseneinnahmen.
- Die **EU-Zuckerexporte** müssen **auf Null** rückgeführt werden (**reine Binnenmarktorientierung**). Strukturelle Überschüsse sind zu verhindern.
- **Natürliche Ertragsschwankungen** sind möglichst über **alternative Verwertungen** der Zuckerrübe aufzufangen.

3.3 Situation: Das Zucker-Urteil der WTO (April 2005)

- Im April 2005 hat die EU eine **WTO-Klage** der Staaten **Brasilien, Australien und Thailand** gegen die bisherigen EU-Zuckerexporte verloren. In dem Urteil wurde festgelegt, dass die EU – laut Welthandelsabkommen – deutlich zuviel „künstlich verbilligten“ Zucker auf den Weltmarkt exportiert (erlaubt sind 1,3 Mill. Tonnen).
- Die Folge dieses WTO-Urteils wird eine **sehr starke Reduktion der EU-Zuckerexporte** sein.
- Der hohe Außenschutz über **300 % Zollabschöpfung** ist laut WTO aufgrund besonderer Schutzklauseln auch zukünftig möglich sein.

Mögliche Positionierung:

- Einerseits müssen die **EU-Zuckerexporte vollständig reduziert** werden.
- Gleichzeitig ist im Rahmen der derzeitigen **WTO-Verhandlungen** eine der wichtigsten Aufgaben der EU, die Einhaltung der **Menschenrechte** sowie von **Sozial- und Umweltmindeststandards** in Produktionsprozessen als eine der Grundbedingungen für weitere Handelsliberalisierungen **durchzusetzen**.

- Die EU sollte dadurch u. a. erreichen, dass ein sogenannter **qualifizierter Außenschutz** der EU im Bereich „**Zucker**“ ermöglicht wird.
- Die EU sollte sich außerdem dafür einsetzen, dass Zucker in Zukunft bei der **WTO** als sogenanntes **sensibles Produkt** eingestuft wird.

4. Die EU-Zuckermarktordnung (ZMO, 1968-2006)

4.1 Die bisherige ZMO:

- **Frankreich, Deutschland und Polen** sind die mit Abstand größten Zuckerproduzenten in der EU.
- In Deutschland gibt es etwa **48.000 Zuckerrübenbetriebe**. Bisher lagen ihre Unternehmensgewinne aufgrund des vergleichsweise **sehr hohen Deckungsbeitrags der Rübe** im Durchschnitt deutlich über den Unternehmensgewinnen vergleichbarer nicht rübenanbauender Betriebe.
- Bei der ZMO handelt es sich bisher um ein **System der vollständigen Marktregulierung** (Produktionsquoten zur Mengenregulierung, Interventions- und Mindestpreise, Produktionsabgaben für Exporterstattungen, Protektion vor Importen durch Zollabgaben in der Höhe von 300 %, etc.).
- Die ZMO finanziert sich über **erhöhte Zuckerverbraucherpreise** (ca. 300 % über den Weltmarktpreisen), nicht über den EU-Agrarhaushalt. Diese erhöhten Verbraucherpreise bedeuten pro Jahr Zusatzkosten für alle europäischen Verbraucher – je nach Studie – zwischen 1,5- 6,5 Milliarden Euro.

4.2 Die ZMO-Reformpläne der EU-Kommission:

- Die **EU-Kommission** hat im **Juni 2005** die neuesten ZMO-Reformvorschläge veröffentlicht. Diese Vorschläge sind in dieser Form von der EU jedoch noch nicht endgültig verabschiedet worden. Davor stehen die Entscheidungen des **EU-Agrarministerrats** im **November 2005** zur ZMO an. Auch das **EU-Parlament**, das sich sehr kritisch zu den ersten Reformvorschlägen der EU-Kommission geäußert hatte, wird in den **Beratungsprozess** nochmals einbezogen.
- Die geplante Reform der ZMO soll neben der **Einhaltung der internationalen Verpflichtungen** der EU der **Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit** der EU-Zuckerproduzenten dienen.
- Außerdem wird vor dem Hintergrund mehrerer **Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU** generell eine **größere Marktkonformität** sowie **Haushaltsneutralität** aller agrarpolitischen Maßnahmen angestrebt.
- Die Vorschläge der EU-Kommission umfassen schrittweise **Preissenkungen** innerhalb von 3 Jahren um **ca. 40 %**, **Quotenkürzungen** sowie die Schaffung von **Restrukturierungsfonds** über Produktionsabgaben.
- Aufgrund der Reform der EU-ZMO werden für die Zuckerrübenbetriebe innerhalb von wenigen Jahren **reale Einkommensverluste** in der Höhe von **bis zu einem Drittel** erwartet. Allerdings werden sich die Einkommensverluste je nach Betrieb sehr stark unterscheiden. Sie sind abhängig vom Anteil der Zuckerrübenfläche an der Gesamtbetriebsfläche sowie von der wirtschaftlichen Bedeutung der Rübe am Gesamtgewinn.
- Es ist eine teilweise Kompensation durch die geplante **60 % Ausgleichszahlung** für Einkommensverluste sowie durch die Einführung der **entkoppelten Flächenprämien** seit Januar 2005 geplant. Trotzdem wird aufgrund der Einkommensminderungen mit einer starken Beschleunigung des **Strukturwandels**, mit Betriebsaufgaben auf **schwachen Ertragsstandorten** wie z. B. in Südeuropa sowie mit der **Schließung** von einzelnen **Zuckerfabriken** gerechnet.

- Im größeren Maßstab werden auch im **EKHN-Gebiet Hofaufgaben** der kleineren und mittleren Betriebe erwartet. Eine eventuelle Schließung der **Zuckerfabrik in Groß-Gerau** ist ebenfalls im Gespräch. Zusätzlich werden weitere Arbeitsplätze in den **vor- und nachgelagerten Bereichen** der Landwirtschaft gefährdet.
- Gleichzeitig spielt eine **Preissenkung** für den **Rohstoff Zucker** eine untergeordnete Rolle in Bezug auf die Verbraucherpreise, da bei **hochverarbeiteten Lebensmitteln** die Rohstoffpreise nur von untergeordneter Bedeutung für den Endpreis sind. Hauptsächlich die **zuckerverarbeitende Industrie** (z. B. Süßwaren, Getränke) könnte mit deutlichen Einsparungen rechnen.
- Hochaddiert auf die etwa 460 Millionen EU-Verbraucher ergäben sich bei Zuckerpreissenkungen allerdings Steigerungen der **generellen Kaufkraft**.
- Außerdem könnte durch die Rohstoffpreissenkung die **Konkurrenzfähigkeit** der zuckerverarbeitenden Industrie gestärkt werden.
- Bei einer **volkswirtschaftlichen Betrachtung** sind jedoch auch jene Kosten, die durch die Hofaufgaben und **Verluste von Arbeitsplätzen** in der Zuckerindustrie entstehen, in die Betrachtung einzubeziehen (Arbeitslosigkeit, entgehende Sozialversicherungsbeiträge, etc.).
- Aufgrund der generell **kritischen Situation am Arbeitsmarkt** bestehen für die meisten Landwirte und Zuckerfabrikarbeiter nur **eingeschränkte Einkommens- und Arbeitsplatzalternativen**.

Mögliche Positionierung:

- Eine starke Reform der EU-ZMO wird auf jeden Fall eintreten. Sie ist auch notwendig.
- Die **ursprünglichen Ziele der ZMO** waren: Sicherung der **Selbstversorgung** der EU mit Zucker, **Stabilität** der Märkte, **Einkommenssicherung** der Landwirte, **angemessene Verbraucherpreise** sowie **Kostenneutralität** für die öffentlichen Haushalte. Diese Ziele sollten bei der geplanten Reform der ZMO wieder verstärkt ins Blickfeld rücken.
- Die Zuckermarktordnung als ein **Quotensystem** sollte noch auf viele Jahre hinaus **erhalten** bleiben.
- Allerdings sind **deutliche Quotenkürzungen** erforderlich, um eine **reine Binnenmarktorientierung** zu erreichen.
- Das Quotensystem gewährleistet, dass **kein Strukturbruch**, der oft mit sehr hohen volkswirtschaftlichen und persönlichen Kosten verbunden ist, eintritt. Stattdessen ermöglicht das Quotensystem eine **soziale Abfederung** des Strukturwandels. Dieses „Abfedern“ ist im **gesamtgesellschaftlichen Interesse**.
- Im Sinne der **Planungssicherheit**, welche für die landwirtschaftlichen Betriebe extrem wichtig ist, sollten die ZMO-Reformbeschlüsse möglichst von 2006 bis **mindestens 2012/13** gelten. Lediglich aus sehr triftigen Gründen sollten weitere ZMO-Veränderungen vorgezogen werden.
- Den Zuckerrübenbauern sollten gezielte staatliche **Strukturanpassungshilfen**, welche tatsächlich **zukunftsfähige Einkommensalternativen** eröffnen, gewährleistet werden („Ausgleichszahlungen“).
- Bei jenen Betrieben, bei denen eine **Hofaufgabe** notwendig werden wird, sollte durch eine **frühzeitige intensive Fachberatung** (Bundesländer, Verbände, etc.) Insolvenzen und insbesondere massive Verschuldungen verhindert werden.
- Für die hiesigen Landwirte (und ebenfalls für die AKP-Staaten und LDC) sind die geplanten drastischen Preiskürzungen um ca. 40 % besonders problematisch. Die **Preiskürzungen** sollten in **abgeschwächter Form** erfolgen.
- Darüber hinaus sollten die mittel- bis langfristigen Möglichkeiten der **alternativen Nutzungen** der Zuckerrübe zur **Bioethanolerzeugung** überprüft werden mittels **Wirtschaftlichkeitsberechnungen** und **Ökobilanzen**. Zur Zeit bestehen berechnete

fachwissenschaftliche Zweifel daran, dass die energetische Verwertung der Rübe eine tatsächliche Einkommensalternative für die hiesigen Landwirte darstellt. Deshalb sollte lediglich bei gesicherten positiven Ergebnissen der Zuckerrübenanbau im Rahmen der staatlichen Unterstützungsprogramme für **Biokraftstoffe** und **nachwachsende Rohstoffe** gefördert werden. Allerdings besteht auch bei Bioethanol eine **internationale Konkurrenz** mit Staaten wie Brasilien, so dass spezielle Schutzmaßnahmen zum Aufbau entsprechender energiewirtschaftlicher Strukturen notwendig wären.

5. Die Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten

Situation:

- Die **EU-Importpräferenzabkommen** für Zucker mit 19 AKP-Staaten wurden nicht nach rein entwicklungspolitischen Aspekten sondern aufgrund von ehemaligen Kolonialbeziehungen vergeben.
- Die betroffenen AKP-Staaten haben teilweise sehr **einseitige Zucker-Betriebsstrukturen** und eine **einseitige Exportorientierung** des Landwirtschaftssektors entwickelt.

Mögliche Positionierung:

- Beim **Auslaufen des AKP-Zuckerabkommens im Jahr 2008** und dem dann neu abzuschließenden **Zucker-Wirtschaftsabkommen** mit den AKP-Staaten sollte der Bereich „Zucker“ sehr kritisch überprüft werden.
- Eine schrittweise **Rückführung der AKP-Zuckerimportquoten** in die EU (die zu Lasten der einheimischen Produktionsquoten gehen) könnte evtl. auch für die AKP-Staaten sinnvoll sein.
- Über **flankierende Maßnahmen** der EU für die betroffenen AKP-Länder sollte gleichzeitig deren **generelle Wettbewerbsfähigkeit** gesteigert und der Agrarsektor sowie weitere Wirtschaftszweige **diversifiziert** werden. Die Diversifizierung könnte die **Produktionsrisiken** durch die einseitige Zuckererzeugung deutlich vermindern.
- Die Reformvorschläge der EU-Kommission sehen Mittel für diese **Restrukturierungsmaßnahmen** vor. Diese Mittel werden aus dem EU-Entwicklungshilfshaushalt bereit gestellt werden. Die **Mittelvergabe** sollte in **partnerschaftlicher Weise** erfolgen.

6. Die „am wenigsten entwickelten Staaten“ (LDC)

Situation:

- Bei den sogenannten **am wenigsten entwickelten Staaten** (Least Developed Countries LDC) handelt es sich um 49 Länder, in denen das durchschnittliche **pro Kopf Jahreseinkommen unter 500 \$** beträgt. Es sind hauptsächlich Staaten in **Afrika**.
- Für diese LDC ist im Rahmen der „**Alles außer Waffen Initiative**“ ein vollständig **zoll- und quotenfreier Marktzugang** in die EU ab **2009** für Zucker vorgesehen. Die „Alles außer Waffen Initiative“ soll der Armutsbekämpfung durch die Eröffnung von Handelsmöglichkeiten dienen.
- Es wird jedoch befürchtet, dass **ohne eine Quotenregelung** und durch eine **freie Preisbildung** bei Zucker durch die EU-Zuckerimporteure ein starker **Zuckerpreisverfall** stattfinden könnte.

- Für die LDC ist der Export von Zucker in die EU jedoch wirtschaftlich nur dann attraktiv, wenn der EU-Zuckerpreis wie bisher deutlich über dem Weltmarktpreis liegt.

Mögliche Positionierung:

- Die LDC befürworten selber eine Quotenregelung, die auf jeden Fall eingeführt werden sollte. Die Höhe dieser **LDC-Zuckerquoten** am gesamten EU-Zuckermarkt, welche zu Lasten der einheimischen Produktionsquoten gehen würden, muss **fair ausgehandelt** werden.
- Die **EU-Zuckerpreise** sollten sowohl für die **einheimischen Landwirte** als auch für die **AKP- und LDC-Landwirte** deutlich über den Weltmarktpreis liegen. (Stichwort „gerechte Entlohnung von Arbeit bei Agrarprodukten“).
- Auch für die LDC muss die **Einhaltung von Umwelt- und Sozialmindeststandards** bei der Zuckerproduktion eine Grundvoraussetzung der EU-Marktöffnung sein.
- Andernfalls sollte Zucker, der zu nicht akzeptablen Standards erzeugt wurde, mit sehr hohen EU-Zollabgaben belegt werden. Diese **Zoll-Abschöpfung** sollte vollständig in einen **Fonds** zur Finanzierung von **Maßnahmen für die ländliche Wirtschaftsentwicklung** und die **Qualitätssteigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung** in den Entwicklungsländern verwendet werden.
- **Zukünftige Investitionen von multinationalen Konzernen** im Zuckersektor von LDC müssen an **soziale und ökologische Standards** gekoppelt werden. Dafür sollte verstärkt die **gesellschaftliche Verantwortlichkeit** der Zuckerindustrie sowie **Transparenz** über geplante Investitionen eingefordert werden.
- Die **Handels-Zusammenarbeit der EU** muss strikt an eine „gute **Regierungsführung**“ sowie eine Rechenschaftspflicht der LDC geknüpft sein.
- Insbesondere **Menschenrechtsverletzungen** müssen durch die EU konsequent geahndet werden. Ansonsten verliert die EU jegliche **Glaubwürdigkeit** in ihrer Entwicklungs-, Wirtschafts- und Handelspolitik.
- Außerdem sollten **entwicklungspolitische Gesamtkonzepte** gemeinsam mit den LDC erarbeitet werden, bei denen die **Zuckerproduktion** und der Zuckerexport **lediglich einen Baustein** unter vielen darstellt. Diese Gesamtkonzepte sollen insbesondere die **Eigenversorgung** der Staaten mit Lebensmitteln sowie den Lebensstandard der **Kleinbauern** fördern. Eine einseitige Exportorientierung ist zu vermeiden.
- Es ist in länderspezifischen Studien genau zu überprüfen, ob mit der EU-Marktöffnung für Zucker aus LDC nicht Marktsignale von der EU ausgehen werden, die zu deutlichen **Fehlallokationen von Investitionsmitteln** in den LDC führen könnten.
- Zwar wird sich gerade von der EU-Marktöffnung erhofft, dass dadurch in den LDC Neuinvestitionen durch westliche Unternehmen in den Aufbau von **sehr kapitalintensiven Zuckerfabriken** erfolgen werden. Es gibt die Vorstellung, dass sich der daraus generierte Wohlstand anschließend „von oben nach unten“ zu den ärmsten Bevölkerungsschichten runter verteilen wird.
- Einige Entwicklungshilfeorganisationen halten jedoch eine direkte Verwendung der Finanzmittel für konkrete Entwicklungsprojekte z. B. in den Bereichen **Selbstversorgung mit Lebensmitteln, Wasserversorgung, Gesundheit, Bildung** etc. für sehr viel effizienter in Bezug auf die Armutsbekämpfung.
- Es werden wirksame **Mechanismen zur Unterbindung des Dreieckshandels** mit Zucker benötigt.