



„Bonbon oder bittere Pille...?“

Die Reform der EU-Zuckermarktordnung –
AKP-Staaten und Bundesrepublik
zwischen Interessen und Interessenspolitik

Dokumentation

„Bonbon oder bittere Pille...?“

Die Reform der EU-Zuckermarktordnung –
AKP-Staaten und Bundesrepublik
zwischen Interessen und Interessenspolitik

Dokumentation

Veranstaltung am 13. April 2005, Berlin

1. Die Reform der EU-Zuckermarktordnung – eine Einführung	4
2. Begrüßungsworte	
von <i>Ernst-J. Kerbusch</i>	
Leiter der Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit der FES	7
3. „Alles in Zucker...?“	
Die Zuckermarktreform und die wirklichen Interessen des Südens	9
3.1. <i>S.E. Jaynarain Meetoo</i>	
Hochkommissar der Republik Mauritius in Großbritannien	10
3.2. <i>Dr. Ângelo Bressan</i>	
Generaldirektor im Ministerium für Landwirtschaft, Viehwirtschaft und Ernährung Brasiliens	11
3.3. <i>Sigrid Thomsen</i>	
Policy Advisor Oxfam Deutschland:	12
3.4. <i>Dr. David Lincoln</i>	
Senior Lecturer an der Universität Kapstadt, Südafrika	13
3.5. <i>Dr. Sascha Raabe</i>	
stellv. entwicklungspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im deutschen Bundestag	14
3.6. Diskussionsrunde	16
4. „Reformiert oder deformiert...?“	
Auswirkungen der Reform auf die Bundesrepublik	18
4.1. <i>Gustav Herzog</i>	
Mitglied im Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestags	19
4.2. <i>Dr. Dieter Langendorf</i>	
Hauptgeschäftsführer Wirtschaftliche Vereinigung Zucker	20
4.3. <i>Dietrich Oetzel</i>	
Präsidiumsmitglied Bundesverband der deutschen Süßwarenindustrie	21
4.4. <i>Dr. Erich Schmidt</i>	
Professor für Marktanalyse und Agrarpolitik, Universität Hannover	22
4.5. Diskussionsrunde	23
5. Glossar	24
6. Teilnehmer	26
7. Tagungsprogramm	28

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Referat Afrika
Julia Schartz / Dr. Michael Bröning
53170 Bonn

Redaktionelle Mitarbeit: Nicola Liebert

Fotos: dpa, Jens Schicke
Layout: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn

Die Reform der Zuckermarktordnung

Eine Einführung

Zucker ist ein handels- und agrarpolitischer Sonderfall. Im Gegensatz zu anderen Rohstoffen wie etwa Bananen, Kakao oder Kaffee kann er in Form von Zuckerrüben- oder Zuckerrohrkulturen ganz in unterschiedlichen Weltregionen hergestellt werden und ist somit ein Agrarprodukt, bei dessen Vermarktung „entwickelte“ und „sich entwickelnde“ Staaten in direkten Wettbewerb miteinander treten.

Trotz dieser globalen Konkurrenzsituation kann in Fragen der Zuckerpolitik von einer bipolaren Konfliktkonstellation – etwa „Nord gegen Süd“ – keine Rede sein. Vielmehr stehen sich in EU, AKP-Staaten, der Mehrzahl der LDCs und einigen wettbewerbsfähigen exportorientierten Zuckerproduzenten politische Akteure gegenüber, die durch stark divergierende Interessen geprägt sind und in der Auseinandersetzung um Fragen der Zuckerpolitik traditionelle Koalitionen und Allianzen zum Teil überwinden.

Politische Konflikte um agrar- und handelspolitische Aspekte des weltweiten Zuckermarkts haben sich in den vergangenen Jahren stetig verschärft und unter anderem zu einer vielbeachteten Klage von Brasilien, Australien und Thailand bei der Welthandelsorganisation geführt. Gegenstand der Klage war eine von der EU betriebene Zuckerpolitik, die nicht nur von Globalisierungskritikern zunehmend als Symbol von EU-Agrarprotektionismus schlechthin wahrgenommen wird.

Die geographisch vielseitige Anbaumöglichkeit von Zucker wird zur Zeit von rund 127 zuckerproduzierenden Staaten genutzt und hat zu einer strukturellen Überproduktion auf dem Weltmarkt geführt. Dieses Überangebot ist für einen stark schwankenden Weltmarktpreis verantwortlich und hat gemäß dem Gesetz von Angebot und Nachfrage zu einem Weltzuckerpreis geführt, der weit unterhalb der Produktionskosten der meisten Zuckerproduzenten liegt. Zu den Preisen des Weltmarktes zahlt sich die Zuckerherstellung für den Großteil der zurzeit Zucker herstellenden Staaten in keiner Weise aus. Zuckerproduzierende Staaten haben ihre Märkte daher – zum Teil schon

seit Anfang des 19. Jahrhunderts – in der Regel durch protektionistische Maßnahmen wie Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse weitgehend vor dem Wirken des freien Marktes abgeschottet. Dieses trifft nicht nur auf die Europäische Union, sondern auch auf die Vereinigten Staaten und etwa Thailand zu.

Das spezifische Zuckerregime der EU beruht auf der „Gemeinschaftsordnung Zucker“ (GMO Zucker) aus dem Jahr 1968, die in der Regel als „Zuckermarktordnung“ (ZMO) bezeichnet wird. Dieses System umfasst Preisgarantien für Zuckerhersteller in der EU, die weit oberhalb des Weltmarktpreises liegen. Damit verknüpft, basiert die ZMO auf der Verteilung von bestimmten Produktionsquoten für EU-Zuckerrübenbauern und verhindert den ungehinderten Import von Zucker aus Nicht-EU-Staaten durch die Errichtung von Importzöllen. Ergänzt wird diese Marktordnung durch eine Zusatzvereinbarung zum Abkommen von Lomé, das 1975 als „Zuckerprotokoll“ zwischen der damaligen EG und den AKP-Staaten geschlossen wurde. Das „Zuckerprotokoll“ garantiert insgesamt 19 der 78 AKP-Staaten die zollfreie Abnahme bestimmter Zuckermengen („Kontingente“) zu den weit über den Weltmarktpreisen liegenden EU-Zuckerpreisen. Durch diesen präferentiellen Zugang zum EG-Markt können diese Staaten die niedrigen Weltmarktpreise umgehen, die den Zuckeranbau für die meisten AKP-Staaten ansonsten unrentabel machen würden. Zuckerproduzierende AKP-Staaten, die keinen präferenziellen Zugang zum EU-Markt genießen, sind dagegen mit niedrigen Weltmarktpreisen und unüberwindbaren Handelsbarrieren konfrontiert.

Für die AKP-Staaten des Zuckerprotokolls, die sogenannten Präferenzländer, bedeutet die bevorzugte Absatzmöglichkeit nach Europa seit Inkrafttreten des Zuckerprotokolls einen bedeutenden handelspolitischen Vorteil, der jedoch zugleich langfristig auch negative Auswirkungen haben kann. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang nur Abhängigkeits- und Rentenproblematiken, die einer wirtschaftlichen Entwicklung im Wege stehen können.



Für besonders vehemente Kritik an der ZMO hat in der Vergangenheit die Praxis der EU gesorgt, in der EU nicht nachgefragte Zuckerimporte sowie die nicht durch die ZMO-Quoten abgedeckten Zuckerüberschüsse der EU-Landwirte, sogenannten C-Zucker, auf den Weltmarkt zurückzuleiten. Um die Verkaufspreise dieser Zuckerüberschüsse auf das niedrige Weltmarktpreisniveau zu drücken, wird in der EU von den Herstellern eine so genannte „Produktionsabgabe“ erhoben. Der (Re)exportierte Zucker wird also faktisch subventioniert. Die EU agiert somit de facto als globaler Erzeuger, Importeur und Exporteur von Zucker.

Hintergrund und Ursache der anstehenden Reform der ZMO und damit zusammenhängend der Reform des Zuckerprotokolls ist ein enormer politischer Handlungsdruck der vor allem auf die folgenden (handels)politischen Entwicklungen zurückzuführen ist:

- Schiedsspruch des WTO-Panels zu Gunsten von Brasilien, Thailand und Australien, der eine Anpassung des Zuckermarkts an die WTO-Richtlinien erzwingt. Das Panel stellte fest, dass die EU mehr Zucker mit Ausfuhrhilfen exportiert als gestattet ist. Dieses Urteil wurde Ende April 2005 bestätigt.
- Die laufende Doha-Runde der WTO mit dem Ziel einer Reform der Agrarpolitik.
- Handelspolitischer Druck der WTO im Zusammenhang mit dem Auslaufen des „special approvals“ zum Cotonou-Abkommen 2009. Das Zuckerprotokoll ist hieran gebunden.
- Der 2003 gefasste Beschluss, eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU durchzuführen.

- Die „Everything but Arms“ Initiative der EU. EBA garantiert den LDC zollfreien Marktzugang ab 2009. Dies wirkt als „offene Flanke“ der ZMO (Rudolf Buntzel-Cano) und macht eine Reform unumgänglich.

Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission am 14. Juli 2004 Vorschläge „für stärkere Ausrichtung am Markt, mehr Verbraucherorientierung und bessere Handelsbedingungen“ präsentiert, die eine umfassende Reform der ZMO bedeuten würden. Kernpunkt des Reformvorschlages: Bis 2008 sollen die europäischen Stützpreise für Zucker, die Mindestpreise für Zuckerrüben und die Produktionsquoten deutlich gesenkt werden. Die Exportsubventionen für den überschüssigen EU-Zucker sollen fast ganz gestrichen werden. Die Präferenzstaaten des „Zuckerprotokolls“ sind von diesen Vorschlägen unmittelbar durch die Senkung der Preise betroffen.

Die Vorschläge im Einzelnen:

- Um der Landwirtschaft, den Saatgut anbietern und der Zuckerindustrie die Umstellung zu erleichtern, sollen die Veränderungen über einen Zeitraum von vier Jahren durchgeführt werden.
- In zwei Stufen soll der Stützpreis bis 2008 von 632 € auf 421 € je Tonne Zucker gesenkt werden.
- Der Mindestpreis für Zuckerrüben soll bis 2008 in zwei Stufen von derzeit 43,60 € auf 27,40 € je Tonne reduziert werden.
- Die EU-Erzeugungsquote soll über einen Zeitraum von vier Jahren um 2,8 Mio. Tonnen auf 14,6 Mio. Tonnen verringert werden.
- Die Exportsubventionen sollen künftig nur noch für 0,4 Mio. Tonnen im Vergleich zu derzeit 2,4 Mio. Tonnen gewährt werden.

- Die von der Reform betroffenen Rübenanbauer sollen einen Einkommensverlustausgleich von 60 Prozent erhalten.
- Die Möglichkeit eines Quotentransfers zwischen Mitgliedstaaten soll zugelassen und Anpassungspläne für Zucker herstellende Unternehmen sollen eingeführt werden.
- Der Reformprozess soll im Juli 2005 beginnen.

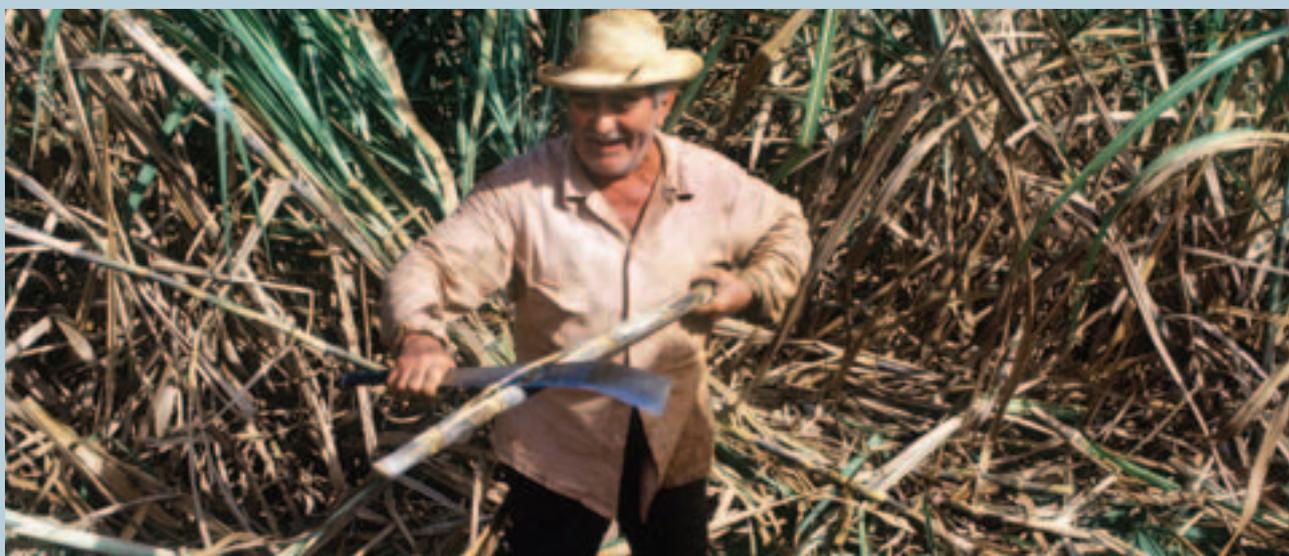
Dieser Vorschlag der Kommission wurde in der europäischen Fachöffentlichkeit stark beachtet und politisch äußerst kontrovers diskutiert. Anhänger der Reform verstehen die ZMO in erster Linie als unnötige Belastung der Verbraucher durch Zuckerpreise weit über dem Weltmarkt und verweisen auf die Schädigung von armen aber wettbewerbsfähigen Staaten durch Exportsubventionen und Agrarprotektionismus. Außerdem stelle die ZMO den erfolgreichen Abschluss der aktuellen WTO-Verhandlungen in Frage und gefährde somit letztlich mehr Arbeitsplätze in der EU als sie schütze.

Gegner der Reformvorhaben betonen u.a. die Sicherung von landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in der EU, fragwürdige Sozial- und Umweltstandards in Konkurrenzländern außerhalb der EU sowie letztlich nur geringe finanzielle Belastungen der europäischen Verbraucher durch die vergleichsweise hohen Zuckerpreise innerhalb der EU.

Harsche Kritik an den Reformvorschlägen ist auf europäischer Ebene insbesondere aus den 2004 beigetretenen EU-Staaten zu verzeichnen. Nachdem die Reformvorschläge vorgelegt waren, konnten sich die

EU-Agrarminister am 19. Juli 2004 zunächst nicht auf eine einheitliche Stellungnahme einigen. Insbesondere neue Mitgliedstaaten plädierten für eine Bevorzugung der Beitrittsländer und sprachen sich gegen die vorgeschlagenen Quotenkürzungen aus. Am 21. September 2004 beschäftigte sich der Landwirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments mit der Reform der ZMO. Der anwesende Landwirtschaftskommissar Fischler machte dabei deutlich, dass die Vorschläge der Kommission vom Juli 2004 überarbeitet würden. Am 22./23. November 2004 befasste sich der Agrarministerrat nochmals mit der Reform. Als Konsens wurde dabei lediglich festgestellt, dass der „Status Quo“ nicht aufrechterhalten werden kann – die Notwendigkeit einer Reform wurde also grundsätzlich nicht in Frage gestellt.

Schließlich votierte im März 2005 eine überraschend deutliche Mehrheit im europäischen Parlament gegen eine weitgehende Liberalisierung des Zuckermarktes entlang der von der Kommission präsentierten Reformvorschläge. Trotz dieser kritischen Stellungnahme des Europäischen Parlaments halten Beobachter und politische Akteure jeglicher Couleur eine Reform von ZMO und „Zuckerprotokoll“ nach wie vor für unausweichlich. Weiterhin gilt als Konsens: Eine Reform der Zuckermarktordnung wird kommen. Strittig sind lediglich die Modalitäten und das Ausmaß der Veränderungen. Landwirtschaftskommissarin Mariann Fischer Boel hat für den 22. Juni 2005 die Veröffentlichung neuer Reformvorschläge angekündigt.



Begrüßungsworte

Dr. Ernst-J. Kerbusch

Leiter der Abteilung
Internationale Entwicklungszusammenarbeit
der Friedrich-Ebert-Stiftung



Sehr geehrte Damen und Herrn, es ist mir eine große Freude, Sie hier in der Friedrich-Ebert-Stiftung begrüßen zu können. Seien Sie herzlich Willkommen! Ganz besonders freue ich mich auch, unsere internationalen Gäste in Berlin begrüßen zu dürfen:

Den High Commissioner der Republik Mauritius in Großbritannien, Seine Excellenz Herrn Jaynarain Meeto, den Generaldirektor im brasilianischen Landwirtschaftsministerium, Herrn Dr. Angelo Bressan, sowie Dr. David Lincoln, Senior Lecturer an der Universität Kapstadt, seien auch Sie ganz herzlich Willkommen. Gesondert begrüßen möchte ich zudem die im Publikum vertretenen Herren Botschafter – verehrte Exzellenzen auch Ihnen ein herzliches Willkommen.

Meine Damen und Herren, der Gegenstand unserer heutigen Diskussion – Zucker – würde wohl von vielen zunächst als ein durchaus sympathisches Produkt eingestuft werden... „Zucker macht das Leben süß“ – das war ein beliebter Werbespruch in Deutschland vor einiger Zeit. Doch darf man sich nicht täuschen. Denn wir haben uns als Gegenstand der heutigen Tagung wahrlich kein leichtes Thema ausgesucht. Hinter der süßen Substanz Zucker verbergen sich vielmehr ganz handfeste politische und ökonomische Interessen. Und das bedeutet, dass die anstehende Reform des EU-Zuckerregimes national wie international sowohl Gewinner als auch Verlierer hervorbringen wird. Wir haben versucht, die Zweischneidigkeit dieser Reform in dem Titel der Veranstaltung zusammenzufassen: „Bonbon oder bittere Pille? AKP-Staaten und Bundesrepublik zwischen Interessen und Interessenspolitik“.

Wie so oft, und wie fast immer in der Entwicklungszusammenarbeit, hängt die Antwort auf die Frage „Bonbon oder bittere Pille?“ ab von der Perspektive des Betrachters. Als Friedrich-Ebert-Stiftung möchten wir zur Diskussion dieser wichtigen Fragen beitragen. Und eben diese verschiedenen Perspektiven wollen wir heute mit Ihnen gemeinsam betrachten.

Eine faire Zuckerpolitik gilt entwicklungspolitisch interessierten Beobachtern heute als Lackmustest für den Kompromisswillen und für die Kompromissfähigkeit der Europäischen Union gegenüber berechtigten Interessen des Südens. Die Zuckerpolitik der EU ist dabei – wie sie alle wissen – in der Zuckermarktordnung und dem damit verknüpften Zuckerprotokoll verankert. Und politische Auseinandersetzungen um diese Zuckerpolitik haben in den letzten Monaten enorm an Schärfe zugenommen. Ein vorerst letzter Höhepunkt wurde dabei mit der vielbeachteten Klage von Brasilien, Australien und Thailand bei der WTO erreicht. Der Schiedsspruch der Welthandelsorganisation war eindeutig: Die handelspolitische Praxis der EU wurde als nicht rechtmäßig gebrandmarkt. Dieses Urteil, politischer Druck im Hinblick auf einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde aber auch die jüngst beschlossene Reform der europäischen Agrarpolitik haben den politischen Reformdruck auf die Zuckermarktordnung weiter verstärkt.

Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission im Juli 2004 Reformvorschläge präsentiert. Und diese laufen auf eine grundlegende Revision des aktuellen Zuckerregimes hinaus. Die Vorschläge betreffen zahlreiche Staaten des Südens ebenso wie die deutsche Landwirtschaft aber auch die Zucker- und Süßwarenindustrie in Deutschland und Europa. Daher wurde dieser Reformansatz in den vergangenen Monaten äußerst kontrovers diskutiert. Dabei wurde – für viele Beobachter zunächst überraschend – auch klar: Im Gegensatz zu verbreiteten publizistischen Zuspitzungen kann beim Zucker von einer simplen Konfliktkonstellation „Nord gegen Süd“ keine Rede sein.

Deswegen stellt sich hier die Frage: Welche Interessen verfolgen zuckerproduzierende Länder in dieser Angelegenheit? Welche Positionen vertreten AKP-Staaten, LDCs und besonders wettbewerbsfähige exportorientierte Zuckerproduzenten? Dies sind wich-

tige Fragen. Denn die derzeitige Diskussion zeichnet sich auch dadurch aus, dass viele Beteiligte zumindest auch entwicklungspolitisch argumentieren. Dabei wird jedoch nur selten versucht, die Auffassungen zuckerproduzierender Staaten ausführlich darzustellen. Die Artikulierung von ansonsten kaum hörbaren Positionen aus betroffenen Staaten „des Südens“, ist vor diesem Hintergrund ein Anliegen der heutigen Konferenz und ein besonderes Anliegen auch der Friedrich-Ebert-Stiftung. Diese internationale Perspektive wird gleich das erste Panel unserer heutigen Konferenz aufgreifen.

Darüber hinaus ist jedoch auch der Frage nachzugehen, welche ökonomischen und sozialen Konse-

quenzen eine reformierte Zuckerpolitik für die Bundesrepublik haben würde. Auch hier gilt es, die Beteiligten in einen Dialog einzubinden. Im Anschluss an eine Positionsbestimmung der SPD-Bundestagsfraktion durch den Herrn Abgeordneten Gustav Herzog, der dankenswerterweise für die erkrankte Frau Professor Herta Däubler-Gmelin eingesprungen ist, wird sich das zweite Podium mit diesem Schwerpunkt befassen.

Sie sehen: Die Liste mit Fragen, Problemen und Schwierigkeiten ist lang, mit denen wir uns heute beschäftigen wollen. Nehmen wir das als Ansporn und Herausforderung! Vor diesem Hintergrund wünsche ich uns allen eine spannende, erhellende und nicht zuletzt eine produktive Diskussion.

Panel 1: „Alles in Zucker...?“

Die Zuckermarktreform und die wirklichen Interessen „des Südens“

Moderation: Christiane Grefe

Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Reformschritte auf Staaten „des Südens“? Ist eine Reform der Reform angesichts intendierter und nicht intendierter Folgen notwendig – und überhaupt möglich? Wie können „Verlierer“ einer Reform sinnvoll entschädigt werden? Ist eine Reform der EBA-Initiative sinnvoll – und realistisch?





Jaynarain Meeto

Hochkommissar der Republik Mauritius
in Großbritannien:

Die EU-Zuckermarktreform ist für Mauritius die wahrscheinlich bitterste Pille, die wir in den vergangenen Jahrzehnten schlucken mussten.

Mauritius ist ein kleines Land, das wirtschaftlich vom Export eines einzigen Gutes abhängt: Zucker. Unsere Lage im Indischen Ozean bedeutet weite Entfernung von unseren Exportmärkten und eine beständige Bedrohung durch Naturgewalten wie Zyklone, Dürren oder Tsunamis. Trotz dieser Schwierigkeiten waren wir stets ein verlässlicher Lieferant von Zucker in die EU.

Die Zuckerwirtschaft stellt mit einem Anteil von 4,5% am Bruttoinlandsprodukt, aber 90% an den landwirtschaftlichen Exporten, das Fundament unserer Entwicklungsstrategie dar. Zucker ist damit nicht einfach irgendein Rohstoff in Mauritius. Er fördert die ländliche Entwicklung, gestaltet die Landschaft, verhindert Erosion und trägt zur Erzeugung erneuerbarer Energien bei.

Die lang andauernde und verlässliche Partnerschaft mit der EU – von den 600.000 Tonnen jährlich produzierten Zucker exportieren wir 500.000 Tonnen in die EU – hat ein Umfeld der Vorhersehbarkeit geschaffen und damit auch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gefördert.

Wir unterstützen die Reformprozesse innerhalb der WTO, und es ist uns klar, dass die EU ihre Marktordnung reformieren muss. Wir sind für freien Handel, aber das Ergebnis muss gerecht sein. Wir sind uns darüber im Klaren, dass wir unsere Wettbewerbsfähigkeit entwickeln und unsere Wirtschaftsstruktur diversifizieren müssen. Seit dem Jahr 2000 verfügen wir über einen Zuckerentwicklungsplan, der eine Senkung der Produktionskosten vorsieht. Darüber hinaus sieht er die Zentralisierung der Produktion, die Produktion von Ethanol und Strom aus Zuckerrohr, freiwillige Stilllegungsprogramme sowie Investitionen in andere Wirtschaftssektoren – Industrie und Dienstleistungen, insbesondere Informationstechnologie vor.

Die geplanten WTO- und die EU-Reformen sind in ihrer derzeitigen Form nichts anderes als eine Strafe für kleinere Länder wie Mauritius, die so große Anstren-

gungen in Richtung Diversifizierung und Marktöffnung unternommen haben. Untersuchungen zeigen, dass Mauritius, Fidschi, Guyana und Barbados die größten Verlierer der Reform sein werden. In Mauritius allein werden 30.000 Familien verarmen. Landflucht wird einsetzen, Erosion in nie da gewesenen Ausmaßen wird die Folge sein, der weggespülte Boden wird die Lagunen und Korallenriffe bedrohen und damit letztlich sogar den Tourismus.

Die EU und Mauritius sind historisch eng miteinander verflochten. Die EU hat eine politische und moralische Verantwortung, die AKP-Länder zu unterstützen, die in all den vergangenen Jahren verlässliche Zuckerlieferanten nach Europa waren. Vor diesem Hintergrund sollten nicht wir diejenigen sein, die die negativen Auswirkungen Ihrer Reformen tragen müssen. Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass die Reformvorschläge im Widerspruch zum Zuckerprotokoll stehen, das Marktzugang und garantierte Preise ohne zeitliche Befristung vorsieht.

Die EU-Reformvorschläge sehen Preissenkungen um 37% vor, 20% davon 2006 und der Rest 2007. Wir haben jedoch eine Untersuchung durchgeführt, wonach dies in Wirklichkeit einer Reduktion um 43% entspräche, wenn man die Kosten für Transport und Versicherung mit einbezieht. Dies ist zu viel. Geben Sie uns mehr Zeit: eine Übergangsfrist von acht Jahren, so dass wir uns anpassen können! Noch wichtiger ist finanzielle Hilfe in Form eines Wettbewerbsfähigkeitsfonds, so dass wir den ökonomischen Schock auffangen können, indem wir unsere Abhängigkeit von Zucker reduzieren, aber auch die Zuckerindustrie modernisieren und verstärkt in die Ethanol- und Stromproduktion investieren. Doch für die notwendigen Investitionen brauchen wir finanzielle Hilfe. Und schließlich brauchen wir Sicherheit. Denn wer garantiert uns, dass den jetzigen Preissenkungen um 43% nicht in vielleicht fünf Jahren weitere 20% folgen und in weiteren fünf Jahren noch einmal? Wir hoffen sehr, dass die Reformvorschläge ernsthaft modifiziert werden und die Sorgen der AKP-Länder dabei berücksichtigt werden.

Ângelo Bressan

Generaldirektor im Ministerium für Landwirtschaft, Viehwirtschaft und Ernährung Brasiliens



Lassen Sie mich zuerst einmal ein Missverständnis aufklären, die viele Beobachter über unser Land als Zuckerproduzent haben. Wir sind nicht gegen Hilfe der EU für die AKP-Länder. Was wir ablehnen, sind die subventionierten Exporte der EU. Das ist ungerecht gegenüber den Menschen in unserem Land, die durch den Zucker ihre Existenz sichern.

Von dem Produktionsvolumen von insgesamt 400 Mio. Tonnen produziert Brasilien seit der Ölkrise zur Hälfte Zucker und zur Hälfte Ethanol, um seine Abhängigkeit vom Erdöl zu reduzieren. Unsere Ingenieure entwickelten Fahrzeuge, die gar kein Benzin mehr brauchen - zwei Millionen davon sind inzwischen in Brasilien unterwegs. Im Jahr 2003 haben wir ein neues Programm gestartet. Es handelt sich um ein neues Fahrzeug, das wir „Flex-Fuel“ nennen, welches nur Benzin oder nur Alkohol oder eine Mischung aus beidem nutzen kann. Reine Benzinautos gibt es in Brasilien überhaupt nicht mehr – allem Treibstoff ist 25% Ethanol beigemischt. Für eine Beimischung von nur 10% müsste man die Motoren gar nicht umrüsten. Es gibt verschiedene Länder, die dieses geringere Mischungsverhältnis schon jetzt nutzen. So haben etwa Kalifornien in den USA, Indien und Thailand ein entsprechendes Programm aufgelegt, und verschiedene andere Länder haben ebenfalls damit begonnen.

Von den 60 Millionen Hektar landwirtschaftlicher Fläche in Brasilien werden etwa 5 Millionen für Zuckerrohr genutzt. Wegen der sehr günstigen Bedingungen für den Zuckerrahm in Brasilien können wir aus einer Tonne Zuckerrohr 140 bis 145 Tonnen Zucker und 80 bis 85 Liter Ethanol gewinnen. Wenn wir unsere Zuckerproduktion um 2 bis 3 Millionen Tonnen ausweiten wollten, dann bräuchten wir dafür nur 300.000 Hektar zusätzliche Fläche, und das ist für brasilianische Verhältnisse sehr wenig. Das heißt, Brasilien hätte keine Schwierigkeiten, seine Produktion auszuweiten.

Heißt das auch, dass Brasilien für die AKP-Länder gefährlich ist? Nein. Zucker und Ethanol machen weniger als 10% unserer landwirtschaftlichen Exporte aus, und darauf basiert unsere Verhandlungsposition.

Was wir wollen, ist, einen neuen Markt zu schaffen für Ethanol. Die Ethanolexporte sind in den letzten Jahren um das Dreifache gestiegen – das sind 2,4 Mrd. Liter – vor allem nach Indien und in die USA. Das interessiert uns viel stärker als der Markt für Zucker. Auch vom ökologischen Standpunkt aus gesehen, ist es doch viel besser, einen großen Markt für Ethanol zu haben als für Zucker.

Wir stehen daher jetzt in Verhandlungen mit Ländern wie Japan und China, wie sich dort der Anteil von Ethanol am Energieverbrauch steigern lässt. Etwa ein Viertel des in China verbrauchten Benzins wird schon jetzt mit Ethanol vermischt, das aus Mais gewonnen wird. China hat jedoch keine Möglichkeiten, die Ethanolproduktion stärker auszuweiten. Das Land müsste also Ethanol importieren – zum Beispiel aus Brasilien. Wir verhandeln darüber hinaus auch mit zuckerproduzierenden Ländern und bieten diesen unsere Expertise an, die wir in der Ethanolproduktion inzwischen haben. Dieses Angebot gilt explizit auch für Mauritius. Was wir anstreben, ist, den Ländern zu helfen, die durch die EU-Zuckermarktreform Nachteile erleiden. Entweder können sie Ethanol herstellen, oder wir bieten auch unsere Hilfe bei der Diversifizierung in den Anbau anderer Agrarprodukte an. Wir können etwa Saatgut liefern, das dem tropischen Klima besonders angepasst ist, wie Bohnen oder Soja.

Unser Anliegen ist also nicht, dass die EU ihre Hilfe für Drittländer beschneidet. Wir kämpfen vielmehr gegen Exportsubventionen der EU, denn diese treffen uns direkt. Außerdem glauben wir, dass die Zuckermarktreformen langsamer umgesetzt werden sollten, so dass die betroffenen Länder Zeit haben zu reagieren und so dass die Menschen dort eine andere Weise finden, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Und schließlich sind wir offen und bereit, alle unsere Kenntnisse und Erfahrungen mit allen interessierten Ländern zu teilen. In der Karibik haben wir das schon getan mit den 15 Ländern des CARICOM. Letztendlich hoffen wir, dass der Welthandel immer freier und zugleich auch immer gerechter wird.



Sigrid Thomsen

Policy Advisor Oxfam Deutschland:

Oxfam als eine entwicklungspolitische Organisation wünscht sich eine entwicklungsfreundliche Reform der EU-ZMO. Eine Reform also, die die Interessen von Entwicklungsländern in den Mittelpunkt stellt. Die Zuckerproduktion soll für den Entwicklungsprozess genutzt werden können. Für Oxfam stehen dabei die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) im Mittelpunkt.

Die LDCs haben vor einem Jahr selbst einen Vorschlag zur Zuckermarktreform vorgelegt. Demnach benötigen sie eine Übergangsphase, um ihre eigenen Industrien so weit zu entwickeln, dass sie überhaupt konkurrenzfähig sind. Sie wollen nicht, dass die „Everything But Arms“- so genannte EBA-Initiative – schon wie geplant ab 2009 freien Zugang für Zucker zum europäischen Markt gewährt. Bislang sind Produkte wie Reis, Bananen und Zucker ausgenommen vom freien Marktzugang, den die EBA-Initiative schon jetzt bietet. Aber in drei Jahren sollen für die 49 ärmsten Länder die Quoten und Zollschränken für Zucker völlig abgeschafft werden. Diese Länder sagen aber, dass dies zu früh für sie ist und dass sie in einer Übergangsphase das Quotensystem beibehalten wollen. Diese sollten allerdings neu verteilt werden, so dass die Länder, die Zucker günstig produzieren können, einen höheren Anteil daran bekommen als bisher. Und sie wollen vor allem die zurzeit sehr hohen Preise in der EU noch eine Weile aufrecht erhalten, um die Einnahmen für den Aufbau der eigenen Industrie nutzen zu können.

Die Zuckerproduktion in Europa muss zugleich stärker gesenkt werden, als bislang geplant. Oxfam fordert eine Senkung um ein Drittel, das wären 5,2 Mio.

Tonnen statt 2,8 Mio., wie die Kommission vorgeschlagen hat. Dagegen sollen die Preise erheblich weniger gesenkt werden. Sie müssen zweifellos fallen, aber nicht um ein Drittel, wie es im Kommissionsvorschlag steht. Das würde bedeuten, dass sich der Zuckermanbau in den am wenigsten entwickelten Ländern nicht mehr lohnen würde und notwendige Investitionen ausblieben. Darüber hinaus soll die Übergangsphase länger dauern als die jetzt vorgesehenen drei Jahre. Grundsätzlich muss es einen besseren Marktzugang für die LDCs geben. Sie fordern Unterstützung bei der Entwicklung ihrer Kapazitäten sowie Ausgleichsmaßnahmen für diejenigen AKP-Länder, die zu den Verlierern der Reform gehören. Diese brauchen Hilfe zur Diversifizierung ihrer Wirtschaft. Im Rahmen der Kampagne für ein faireres Subventionssystem hat Oxfam außerdem die Streichung aller direkten und indirekten Exportsubventionen gefordert – das gilt natürlich auch für Zucker – und ein Verbot der Exporte aus der EU außerhalb der Quoten.

All dies käme vor allem denjenigen armen Ländern zugute, in denen Zucker auf Grund der guten Bedingungen im Prinzip günstig produzieren werden kann, die aber bei niedrigeren Preisen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht konkurrenzfähig wären. Es entspräche aber auch den Interessen derjenigen AKP-Länder, die letztendlich in der Zuckerproduktion nicht konkurrenzfähig sein werden, denn sie könnten Anpassungshilfen zur Diversifizierung bekommen, um ihre Abhängigkeit von Zucker schrittweise zu reduzieren. Und es entspricht auch dem Interesse von großen Produzenten wie Brasilien, wenn das Dumping von Zucker auf dem Weltmarkt endlich aufhört.

David Lincoln

Senior Lecturer an der Universität Kapstadt, Südafrika:



Die derzeitige Zuckermarktordnung der EU ist ein außerordentlich perverses System. Es ist kein Handelssystem, das auf komparativen Vorteilen beruht, sondern auf „komparativen Nachteilen“. Ich möchte nur ein paar Beispiele nennen:

- Zucker exportierende Länder importieren zugleich Zucker, denn sie führen all ihren Zucker in die EU aus, um auch noch den letzten Cent aus deren Präferenzpreissystem herauszuholen.
- Angesichts ihrer hohen Produktionskosten ist es nur als pervers zu bezeichnen, dass die EU Zucker in den Rest der Welt ausführt.
- Vielen zuckerproduzierenden Staaten fehlt es an den notwendigen Produktionsmitteln, um den Zucker selbst zu verarbeiten. Sie sind nicht in der Lage, ihrem Produkt das letzte und zugleich größte Quantum Mehrwert hinzuzufügen. Sie sind deshalb vollkommen davon abhängig, ihr Produkt in die EU auszuführen.

Durch die geplante Zuckermarktreform werden bestimmte Länder gewaltige wirtschaftliche Nachteile erleiden, die weit über die direkten Auswirkungen der Zuckermarktordnung hinausgehen. Wenn diese Länder den präferenziellen Marktzugang zur EU verlieren, geht für sie ein ökonomisches Sicherheitsnetz verloren, auf das sie sich bei der Modernisierung ihrer Wirtschaft verlassen konnten. Dieses Netz war durch das Lomé- beziehungsweise Cotonou-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten geschaffen worden, in dem sich die EU zu einer Verantwortung für die Entwicklung der ehemaligen Kolonien bekannte. Die Präferenzen aufzuheben heißt, dass sich die EU von diesen Verpflichtungen verabschiedet.

Als sich am 10. März EU-Agrarkommissarin Mariann Fischer Boel im Europaparlament über die Auswirkungen der Zuckermarktreforemen auf die Länder des Südens ausließ, sagte sie: „Noch weitere Studien werden uns keine neuen Fakten liefern, die wir nicht schon wissen.“ Dies mag richtig sein, es ist jedoch gefährlich, die Bedeutung von Forschung zu unterschätzen. Die Details zu ignorieren führt zu verallgemeinernden Aussagen über Länder, ohne dass dabei die Folgen von Reformen auf einzelne Gruppen berücksichtigt werden. Wenn

zum Beispiel von heute auf morgen die Präferenzpreise reduziert werden, welche Auswirkungen hat das dann etwa auf bestimmte Gruppen wie Kleinbauern, Frauen oder auch auf einzelne Arbeiter? Was können wir denn dem einzelnen Mann oder der einzelnen Frau sagen, die in Folge der Reform ihre Arbeit verlieren werden und die kaum eine Chance haben, neue Arbeit in einem anderen Sektor zu finden? So ist heute (13. April) in der Financial Times zu lesen, wie in der Karibik die Finanzdienstleistungen ausgebaut werden, während die Zuckerproduktion schrumpft. Aber die Leute, die im Finanzsektor Jobs finden, sind nicht dieselben, die ihre Arbeit in der Zuckerwirtschaft verlieren.

Der Fall des südlichen Afrikas zeigt besonders gut, wie problematisch die derzeitige Zuckermarktordnung ist und auf welche Komplexität man sich bei den Reformen einstellen muss. Das Zentrum der Zuckerwirtschaft in der Region ist Südafrika. Das Land verfügt über eine große Zuckerindustrie und über einen großen Binnenmarkt. Es führt oberhalb 1,0 Mio. Tonnen aus, größtenteils zu Weltmarktpreisen, also den niedrigsten Preise, die man für Zucker bekommen kann. Die weiteren Zuckerproduzenten in der Region sind Swasiland, Malawi, Tansania, Sambia, Simbabwe, Mauritius und Mosambik. Es handelt sich dabei um keine homogene Gruppe: Vier dieser Länder sind LDCs, die von der EBA-Initiative der EU profitieren. Fast alle gehören zu den AKP-Staaten – lediglich Südafrika und interessanterweise Mosambik, eines der ärmsten Länder der Welt, sind nicht Mitglieder des Zucker-Protokolls. Vier der genannten Länder können Zucker zu sehr günstigen Preisen produzieren, nämlich Malawi, Mosambik, Swasiland und Sambia. Deren Zuckerindustrie wird mit einiger Sicherheit weiter wachsen, und darauf setzen auch die Regierungen dieser Länder aus entwicklungspolitischen Gründen. Zu dieser Strategie gehört auch die Entwicklung des kleinbäuerlichen Sektors, denn dies sind die Leute, die am ehesten die Früchte der komparativen Vorteile, d.h. der niedrigen Produktionskosten, ernten könnten. Es sind zugleich auch die Leute, die derzeit am direktesten unter den komparativen Nachteilen durch die Zuckermarktordnung der EU zu leiden haben.



Sascha Raabe

stellv. entwicklungspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im deutschen Bundestag:

Alle Entwicklungsländer und alle entwicklungspolitischen Organisationen sind sich einig, dass in Europa eine absurde Situation gegeben ist. So absurd wie es wäre, wenn Griechenland Rentiere züchten und dafür Subventionen haben wollte, so absurd ist es, dass in Finnland Zuckerrüben angebaut werden. Der EU-Agrarmarkt hat mit Wettbewerb kaum noch etwas zu tun. Das führt dazu, dass wir bei einem Eigenverbrauch von etwa 16 Mio. Tonnen Zucker hier in Europa auf Grund von Subventionen 4 bis 5 Mio. Tonnen überproduzieren, die anschließend mit Hilfe von Exportsubventionen zu Dumpingpreisen auf dem Weltmarkt verkauft werden. Dazu kommen noch knapp 2 Mio. Tonnen, die im Rahmen der Präferenzzugänge aus Entwicklungsländern in die EU kommen. Diese werden zumeist in Großbritannien raffiniert, wo ein Teil des Geldes hängen bleibt, bevor auch dieser Zucker zum größten Teil billig auf den Weltmarkt geworfen wird.

Die Folge ist, dass auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähige Entwicklungsländer geschädigt werden, weil der Preis um 20% gedrückt ist. Heute kann ein Land wie Brasilien seinen Zucker in vielen Regionen nicht verkaufen, weil dort der EU-Dumpingzucker den Markt überschwemmt. Alle handelsverzerrenden Subventionen – Exportsubventionen und auch die internen Stützungen, die den Handel verzerren – müssen daher abgeschafft werden. Die Produktionsquoten müssten stärker als vorgesehen gesenkt werden, etwa um 5 bis 6 Mio. Tonnen und nicht nur um 2,8 Mio. Tonnen, damit keine Überschüsse mehr aus der EU exportiert werden.

Die Frage des Marktzugangs in die EU ist bislang allerdings nicht nach entwicklungspolitischen Überlegungen geordnet. Mauritius erzielt ein Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von 4700 US-\$. In den LDCs dagegen sind es, so die Definition, weniger als 500 \$. Mauritius aber verfügt über fast 40% der Präferenzquoten der EU, die dann auch noch in der Hand von wenigen Großgrundbesitzern sind. Ist das etwa fairer

Handel, dass die 50% ärmsten Länder lediglich einen Präferenzzugang von einem Prozent des EU-Zuckerverbrauchs haben, während relativ wohlhabende AKP-Staaten den Großteil der Quoten abschöpfen? Einige der relativ wohlhabenden Entwicklungsländer, die derzeit über einen Großteil der Quoten verfügen, werden sich deshalb mittelfristig umstellen müssen zugunsten von ärmeren Ländern. Entwicklungspolitisch ist das mehr als sinnvoll.

Die überzogenen Preise unter dem derzeitigen Präferenzsystem setzen zudem vollkommen falsche Anreize. Gerade weil etwa Brasilien aus dem Präferenzsystem der EU ausgeschlossen war, entstanden für das Land starke Investitionsanreize, was zur hohen Effizienz der brasilianischen Zuckerindustrie geführt hat. Durch die einseitigen Anreize des Präferenzsystems dagegen wurden letztlich problematische volkswirtschaftliche Strukturen geschaffen. So muss Jamaika jetzt Obst und Gemüse für seine Tourismusindustrie aus den USA importieren, weil es fast seine gesamte landwirtschaftliche Fläche für den Zuckerrohranbau reserviert hat. Im Sinne von Diversifizierung und Nachhaltigkeit ist dies keine sinnvolle Entwicklung. Daher muss bei den Handelspräferenzen für Entwicklungsländer umgesteuert werden. Aber natürlich – und da bin ich ganz auf der Seite von Ländern wie Mauritius – müssen dabei Kompensationszahlungen geleistet werden, die eine Diversifizierung ermöglichen.

Gegenwärtig werden für das Re-Exportsystem – das sind die Exportsubventionen, die wir für die Präferenzeinfuhren aus den AKP-Ländern erstatten – 800 bis 900 Mio. € ausgegeben. Dem Vorschlag der europäischen Kommission zufolge, dem sich in etwas erweiterter Form auch die SPD-Bundestagsfraktion angeschlossen hat, soll dieses Geld direkt in die ländliche Entwicklung der betroffenen Staaten fließen. Damit ginge diesen Ländern kein Cent verloren. Weil der Zucker aus den AKP-Staaten derzeit in der EU raffiniert wird, bevor er wieder zurück transportiert wird, kommt dort nur die Hälfte von diesen Exportsubven-

tionen an, also unter dem Strich nur etwa 400 bis 500 Mio. €. Wir wollen aber, dass die vollen 800 bis 900 Mio. €, also deutlich mehr als bisher in die ländliche Entwicklung dieser Entwicklungsländer fließen. Und das nicht nur in den Zuckersektor. Ganz im Gegenteil: Es geht nicht darum, aus einem Zuckerrohrpflanzer einen Bankier machen zu wollen, wie Dr. Lincoln kritisierte, sondern einen, der statt Zuckerrohr Obst und Gemüse anbaut. Natürlich soll auch der Zuckersektor dort, wo wettbewerbsfähige Strukturen vorhanden sind, gestärkt werden. Die Ausgleichszahlungen sollten jedoch nicht, wie es die aktuellen Kommissionspläne vorsehen, in erster Linie an die Länder fließen, die derzeit über die größten Präferenzquoten verfügen, sondern an die ärmsten Länder.

Ziel von Entwicklungspolitik ist es doch immer, von einem Almosensystem wegzukommen. Ich sehe es als große Chance an, wenn Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden, wirtschaftlich selbständig und wettbewerbsfähig zu arbeiten, sei es beim Zucker, sei es bei anderen landwirtschaftlichen Produkten. Deshalb sollen sie auch einen zoll- und quotenfreien Marktzugang zur EU erhalten.



Diskussionsrunde

Die anschließende Diskussion konzentrierte sich zunächst auf die Frage der Übergangsfristen für das jetzige Präferenzsystem sowie auf mögliche Kompensationszahlungen.

Jaynarain Meetoo wehrte sich zunächst gegen die Kritik von Sascha Raabe, dass das EU-Präferenzsystem träge mache und falsche Anreize setze. Vielmehr biete das System eine größere Sicherheit. Im Fall von Mauritius habe eine demokratisch gewählte Regierung die Einnahmen aus dem präferenziellen Handel mit der EU weise genutzt, um die Wirtschaft zu diversifizieren. Auf Grund der klimatischen Bedingungen läge der komparative Vorteil jedoch nun mal in der Zuckerproduktion. Eine präferenzielle Behandlung von Inselstaaten und Binnenländern sei dabei unabdingbar. Denn ohne diese könnte ein kleines, verwundbares Land wie Mauritius unmöglich mit einem riesigen Land wie Brasilien konkurrieren.

Sascha Raabe wandte ein, dass hier ohnehin keine direkte Konkurrenz bestehe, denn anders als die AKP-Staaten erhalte Brasilien keinen freien Zugang zum EU-Markt. Gegenüber den europäischen Zuckerproduzenten seien Länder wie Mauritius aber sehr wohl konkurrenzfähig.

Sigrid Thomsen plädierte für großzügige Übergangsfristen und illustrierte deren Bedeutung am Beispiel Mosambiks. Viele Strukturen seien dort im Bürgerkrieg zerstört worden, jedoch seien die Standortbedingungen so gut, dass das Land mittelfristig gute Chancen habe, mit den günstigsten Zuckerproduzenten

zu konkurrieren. Bis dahin hänge aber die Entwicklung der Zuckerindustrie von stabilen Aussichten auf Exporte in die EU ab zu Preisen, die noch eine Zeit lang über Weltmarktniveau liegen müssten. Eine Oxfam-Untersuchung in Mosambik habe gezeigt, dass im Zuckersektor zumal in den ärmsten Landesteilen, allein 20.000 Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Raabe widersprach der Forderung nach einer Übergangsfrist mit der Begründung, dass die aktuellen Präferenzpreise für die AKP-Staaten verbunden seien mit den Preisen, die auch den europäischen Zuckerproduzenten gezahlt werden. Politisch sei es kaum vorstellbar, den LDCs und AKP-Ländern eine zehnjährige Übergangsfrist mit hohen Preisen zu gewähren, aber zugleich den europäischen Zuckerproduzenten weit niedrigere Preise zu zahlen. Wenn aber die hiesigen Produzenten weiterhin so hohe Preise wie bisher erhalten, dann werde nur das schädliche System der Überproduktion dauerhaft fixiert. Dies wiederum schädige andere Entwicklungsländer, die nicht in den Nutzen des Präferenzsystems kommen. Der Ausweg sei eine Abschaffung des Präferenzsystems bei gleichzeitiger Gewährung von Ausgleichzahlungen, die stärker in Richtung der ärmeren Länder zu verschieben seien.

Im Weiteren gingen die Diskussionsteilnehmer auf die Frage ein, inwieweit der Zuckeranbau Teil einer nachhaltigen entwicklungspolitischen Strategie sein könne.

Thomsen betonte, dass eine einseitige Abhängigkeit vom Zucker vermieden werden müsse. Vielmehr

Bonbon oder bittere Pille?

Die Reform der EU-Zuckermarktordnung –
AKP-Staaten und Bundesrepublik zwischen
Interessen und Interessenspolitik

Berlin, 13. April 2005



müsse die Zuckerwirtschaft wie in Mosambik in eine entwicklungspolitische Strategie und eine Politik der Armutsbekämpfung eingebunden sein.

Lincoln gab zu bedenken, dass ohne den Zuckermarkt viele Menschen überhaupt keinen Zugang zu Einkommen, Sozialleistungen, Gesundheit und Bildung hätten. Arbeitsplatz- und Einkommensschaffung müsse man abwägen gegen das Problem der langfristigen Abhängigkeit.

Auch **Ângelo Bressan** zufolge hat der Zuckerrubenanbau eine große Bedeutung für den Arbeitsmarkt gerade im ländlichen Raum Brasiliens, wo mitnichten nur Großgrundbesitzer, sondern auch Kleinbauern von der Entwicklung profitierten. Sowohl Anbau als auch Verarbeitung seien sehr arbeitsintensiv. Auf Grund der hohen Rentabilität lägen die in der Zuckerbranche gezahlten Löhne zudem deutlich höher als in vielen anderen Wirtschaftssektoren Brasiliens. Bressan ging auch auf immer wieder angeführte Vorwürfe über den Einsatz von Kinder- und Zwangsarbeit auf brasilianischen Zuckerplantagen ein. Die Gesetze dagegen seien ausgesprochen streng; er räumte aber auch vereinzelte Probleme bei der Überwachung und Durchsetzung dieser Gesetze ein. Einige Regionen Brasiliens seien auf Grund infrastrukturell schlechter Erschließung schwer zugänglich und damit kaum kontrollierbar.

Die Frage, ob etwa Brasilien künftig Ethanol auch in die EU exportieren könne, bezeichnete **Raabe** als eine Gespensterdiskussion, da die EU wohl selbst Bioethanol

herstellen werde, um den Zuckerrubenanbauern eine Ausweichmöglichkeit zu bieten.

Meetoo begrüßte das Angebot der brasilianischen Regierung zur technischen Zusammenarbeit, insbesondere bei der Ethanolproduktion. Durch eine Verringerung der Erdölimporte würden Mittel für die Gesundheitsversorgung und Bildung frei. Mauritius sei seinerseits bereit, einen Beitrag zur Süd-Süd-Kooperation zu leisten und anderen afrikanischen Ländern dabei zu helfen, ihre Zuckerindustrie wettbewerbsfähiger zu machen.

Aufskeptische Rückfrage von **Rudolf Buntzel-Cano** (Evangelischer Entwicklungsdienst) bestätigte Ângelo Bressan, dass Brasilien weder zollfreien Marktzugang zur EU fordere, noch das Präferenzsystem für Zucker per se bekämpfe. Man wehre sich lediglich gegen den subventionierten Export von Zucker. Brasilien sei nicht am Export von Zucker in die EU interessiert, wohl aber am Export von Ethanol. Auch bei den Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur gehe es unter anderem um Ethanol.

Auf die Frage von **Cornelia Berns** (Referentin im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft), wie sich Oxfam ein künftiges Quotensystem vorstelle, verwies Sigrid Thomsen auf den von den Entwicklungsländern selbst präsentierten Vorschlag. Dieser sehe unter anderem eine Neuverteilung der Quoten vor, die auch diejenigen Länder berücksichtigt, welche jetzt noch über keinen oder nur über minimalen Zugang zum EU-Markt verfügen.

Panel 2: „Reformiert oder deformiert...?“

Die Auswirkungen der Reformvorschläge auf die Bundesrepublik

Moderation: Heik Afheldt

Welche beschäftigungspolitischen, wirtschafts- und agrarpolitischen Konsequenzen hat die vorgeschlagene Reform der Zuckermarktordnung in der Bundesrepublik? Wie können negative Auswirkungen abgefedert werden? Welche Reaktionsmöglichkeiten der Landwirtschaft existieren? Kann ein europaweiter Quotenhandel die deutsche Landwirtschaft sinnvoll entlasten? Wie sind entwicklungspolitische Ansprüche mit legitimen Interessen der deutschen Landwirtschaft zu versöhnen?



Gustav Herzog

Mitglied im Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen
Bundestags



Ich möchte hier zunächst versuchen, den Diskussionsprozess über die Zuckermarktreform aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion darzustellen. Mit Willy Brandt möchte ich dabei vorausschicken: *„Wer erhalten will, muss verändern.“*

Die SPD-Fraktion hat sich nach einem schwierigen Abstimmungsprozess am 19. Januar auf ein Positionspapier zur Reform der Zuckermarktordnung verständigt. Da wir uns darauf geeinigt haben, darin einen gesunden Interessenausgleich zu dokumentieren und auch unangenehme Wahrheiten auszusprechen, hat das schon für einige Kontroversen gesorgt. Ich kann Ihnen empfehlen, einmal die Anträge der Opposition dazu zu lesen. Da haben die Wirtschaftspolitiker für Liberalisierung plädiert, die Entwicklungspolitiker für freien Marktzugang – die Agrarpolitiker aber haben in ihrem Antrag gefordert, es müsse im Interesse unserer Landwirte alles so bleiben, wie es ist.

Es ist sehr schwierig, hier über die Folgen der Reform zu sprechen, wenn viele der Annahmen noch gar nicht genau bekannt sind und wenn sich die von der Kommission beschriebenen Auswirkungen irgendwo zwischen Prognose und Spekulation bewegen. Bei einer Anhörung im Bundestagsausschuss für Verbraucherschutz hat mich eine Äußerung von Prof. Folkhard Isermeyer von der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft sehr nachdenklich gemacht: Er konstatierte unwidersprochen, dass die allermeisten in Europa kursierenden Zahlen auf einer einzigen Studie beruhen, deren Datengrundlage nicht einmal genau bekannt ist. Wir haben dennoch zunächst einmal die Annahmen der Kommission unserer Position zu Grunde gelegt.

Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass es in der Zuckerbranche schon immer Veränderungen gegeben hat. So ist trotz der Zuckermarktordnung die Zahl der Rübenanbauern und der Zuckerfabriken in Deutschland und in Europa zurückgegangen. Aber es ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagenen Änderungen für eine erhebliche Beschleunigung des Prozesses sorgen werden.

Eine Einschätzung der Auswirkungen ist jedoch manchmal schwierig, wenn die Diskussion im internationalen Maßstab stattfindet. Es liegt beispielsweise ein Bericht unserer Botschaft in Irland vor, wonach

Irland unbedingt die Zuckermarktordnung erhalten will. Aber unter der Hand sei die Schließung einer der beiden Zuckerfabriken bereits beschlossene Sache. Es ist eben manchmal schwer für uns Politiker, zu unterscheiden, wo, wie im Untertitel der heutigen Veranstaltung angesprochen, „Interessen“ enden und „Interessenspolitik“ beginnt.

Dennoch dürfte feststehen, dass wir es mit erheblichen Auswirkungen für die Zuckerrüben anbauende Landwirtschaft zu tun haben werden. Nach Zahlen der Kommission ist bei Höfen, an denen Zuckerrüben bis zu 5% der Anbaufläche ausmachen, mit Einkommensverlusten von 6% zu rechnen und bei einem Rübenanteil von mehr als 15% der Fläche mit 34%. An einigen zuckerrübenintensiven Standorten werden Landwirte sogar 60% und mehr ihres Einkommens verlieren, wenn die Annahmen der Kommission zutreffen. Wir halten dagegen, dass die Landwirte einen Ausgleich über die vorgeschlagene entkoppelte Einkommensstützung erhalten sollen. Es wird darüber hinaus um einen weiteren Ausgleich speziell für die Zuckerrübenanbauer gerungen. Jeder, der einen noch höheren Ausgleich verlangt, soll bitte auch dazu sagen, wie er ihn in einem geschlossen System finanzieren will – es sei denn, er möchte das gesamte Agrarpaket der EU wieder aufschnüren.

Es wird allzu oft mit Durchschnittszahlen etwa bei den Produktionskosten argumentiert. Dadurch bleibt aber unklar, welches letztendlich die Standorte sein werden, an denen noch eine Zuckerrübenproduktion stattfinden wird. Für uns als SPD-Fraktion ist natürlich die deutsche Zuckerrübenproduktion besonders wichtig, und deshalb treten wir in unserem Papier klar für einen Quotentransfer von den nicht wettbewerbsfähigen zu den wettbewerbsfähigen Standorten in der EU ein.

Was den Zeithorizont der Reformen anbelangt, so wird wohl nach mehrfacher Verschiebung die WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2005 der entscheidende Moment sein. Wir erwarten eine Einigung im EU-Ministerrat bis Ende November und die Rechtsakten der Kommission für Anfang 2006. Wir als SPD-Fraktion treten nicht nur für einen Beginn im Jahr 2006 ein, sondern auch für eine Streckung der Reformen bis 2013, um mehr Planungssicherheit zu ermöglichen.



Dieter Langendorf

Hauptgeschäftsführer
Wirtschaftliche Vereinigung Zucker

Ich möchte meine Ausführungen mit einer Antwort auf die Frage beginnen, welches die Größenordnung des Problems für uns als die direkt Betroffenen ist. Es gibt in Deutschland 48.000 landwirtschaftliche Betriebe, in denen Zuckerrüben angebaut werden, und eine durchschnittliche Rübenanbaufläche von 440.000 Hektar. Im Schnitt sind das rund neun Hektar pro Betrieb, was etwa 15% bis 20% der gesamten Betriebsfläche ausmacht. 48.000 Familien bzw. Beschäftigte im landwirtschaftlichen Bereich sind damit direkt von den Reformen betroffen. Wir haben in Deutschland 26 Zuckerfabriken mit insgesamt 6.300 Beschäftigten. Im vor- und nachgelagerten Bereich der Zuckerwirtschaft sind rund 20.000 Personen beschäftigt. Dazu zählt beispielsweise die Saatzuchtwirtschaft, der Landhandel und zahlreiche Dienstleistungsbereiche. Die Zucker verarbeitende Industrie ist in diesen Zahlen nicht enthalten.

Die deutschen Landwirte erwirtschaften im Durchschnitt der Jahre mit dem Anbau von Zuckerrüben einen Umsatz von rund 1,3 Mrd. € jährlich. Rechnet man diesen Betrag hoch auf die Europäische Union der 25, kommt man auf rund 6,5 Mrd. €. Durch die Reformvorschläge der Kommission ist mehr als ein Drittel dieses Umsatzes gefährdet, das sind mehr als 2 Mrd. €. Von der Preissenkung um 37 % sollen nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission den Bauern 60% ausgeglichen werden; nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll der Ausgleich jedoch deutlich niedriger ausfallen. Zu den negativen Auswirkungen auf die Landwirtschaft kommen die negativen Konsequenzen für die Zuckerindustrie hinzu. Es ist damit zu rechnen, dass die Zuckererzeugung durch die Reform und durch das WTO-Panel in der Größenordnung von 40% reduziert werden muss. Alleine in Deutschland wird dadurch die Schließung von zehn bis zwölf Zuckerfabriken notwendig.

Ebenso wie die Hektarerträge von Betrieb zu Betrieb, von Region zu Region und von Land zu Land unterschiedlich sind, sind auch die Produktionskosten

von Zuckerrüben und Zucker unterschiedlich. Deutschland zählt sicherlich zu den stärksten Standorten in der EU, aber auch wir können nicht nachhaltig zu Preisen wie in Brasilien Zucker produzieren. Die Produktionskosten bei uns liegen um mehr als das Doppelte über dem Weltmarktpreis. Die Möglichkeiten zu weiteren Produktivitätssteigerungen sind weitestgehend ausgeschöpft: Unsere Landwirte sind optimal organisiert und arbeiten überbetrieblich zusammen. Was ihnen als wesentliche Alternative bzw. als Reaktionsmöglichkeit bleibt, wäre Wachstum über die Fläche. Das bedeutet, dass die Betriebe doppelt so groß werden müssten, um nach der Reform wieder das alte Einkommen zu erwirtschaften. Damit würde sich der Strukturwandel zwangsläufig beschleunigen und die Zahl der Betriebe halbieren.

Man kann die Reform aber nicht nur von der Kostenseite her betrachten, sondern man muss vor allem berücksichtigen, dass diesen Betrieben Einkommen verloren geht. Wenn man die Ausgleichszahlungen ausklammert, werden die Erlöse der Betriebe um mehr als 40% zurückgehen. Landwirte können ihren Betrieb nicht einfach an kostengünstigere Standorte verlagern, Boden ist nicht transportabel. Es gibt deshalb nicht die Alternative des Exodus, sondern im Extremfall bleibt nur die Einstellung der Produktion.

Die Zuckerwirtschaft verschließt sich keineswegs einer Reform. Wir wissen, dass wir uns an WTO-Verpflichtungen anzupassen haben, und wir wissen auch, wie wichtig es ist, eine Lösung für die künftigen zollfreien Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern zu finden. Wir sind auch nicht grundsätzlich gegen die Möglichkeit eines Quotentransfers. Wir fordern aber nachdrücklich eine Reform mit Augenmaß, da wir der Auffassung sind, dass die EU-Kommission mit ihrem Vorschlag eben dieses Augenmaß vermissen lässt. Die Zuckerwirtschaft sieht sich als Teil der sozialen Marktwirtschaft und möchte, dass die Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft auch weiterhin für diesen Sektor und die darin Beschäftigten gelten.

Dietrich Oetzel

Präsidiumsmitglied Bundesverband der deutschen Süßwarenindustrie



Als Vertreter der Süßwarenindustrie beginne ich ebenfalls mit der Anzahl der Beschäftigten, wobei ich hier nicht nur für die Süßwarenindustrie spreche, sondern auch für andere verarbeitenden Industrien, also Großbäckereien, Hersteller alkoholfreier Getränke sowie Obst und Gemüse verarbeitende Betriebe. In diesem Sektor sind in der BRD insgesamt rund 250.000 Menschen beschäftigt. Im Jahr 2003 wurden mit 40 Mrd. € Umsatz etwa 2% des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet. Die genannten Branchen verarbeiten 80% des Zuckers – die restlichen 20% werden direkt von den Haushalten konsumiert. Diesen 250.000 Menschen, die in der Zucker verarbeitenden Industrie arbeiten, stehen 6.300 Beschäftigte in den Zuckerfabriken und 48.000 Landwirte gegenüber. Die verlängerte Werkbank der Zuckerbranche ist also sehr wichtig, und eigentlich sollte die Zuckerindustrie am Wohlergehen ihrer Kunden sehr viel mehr Interesse haben.

Für uns ist die bisherige Zuckermarktordnung nicht nur eine „bittere Pille“, sie hat nachgerade in den vergangenen 37 Jahren zu Magengeschwüren geführt. Selbst die vorgeschlagene Reform ist für uns zwar ein „Bonbon“, aber eines mit einem sauren Nachgeschmack. Die Zuckermarktordnung hat dazu geführt, dass regionale Monopole entstanden sind und keinerlei Wettbewerb im Zuckersektor stattfindet. Wenn beispielsweise ein Abnehmer aus Frankreich, der bei einem großen deutschen Zuckeranbieter zusätzliche 5000 Tonnen Zucker nachfragt, als Antwort nur ‚wir haben keinen Zucker‘ zu hören bekommt, dann zeigt das, dass der Wettbewerb in Europa in diesem System nicht funktioniert.

Wir haben einen drastisch überhöhten Zuckerpreis in der EU. Der Rechnungshof hat die Differenz zum Weltmarktpreis mit 6,3 Mrd. € pro Jahr beziffert. Die fairere Zahl dürfte in der Größenordnung von 3,3 Mrd.€ liegen – das wäre nicht der Vergleich mit Weltmarktpreisen, sondern mit den jetzt vorgeschlagenen Reformpreisen. Dies verursacht nicht nur Verzerrungen des Welthandels und Probleme

mit der WTO, sondern die hohen Kosten machen uns als Süßwarenindustrie auch Schwierigkeiten im Exportbereich.

Der Exportanteil in unserer Branche lag vor der EU-Osterweiterung bei 12% bis 13%. Vergangenes Jahr waren es eher 6% – immer noch ein erhebliches Volumen. Gerade kleinere und mittelständische Unternehmen sind zudem oft sehr viel stärker vom Export abhängig, was in diesen Durchschnittszahlen untergeht. Die Exporterstattungen, durch die der Nachteil der hohen Zuckerpreise für die Verarbeiter ausgeglichen werden soll, sind ein reines Roulettespiel. Wir würden gerne auf diese Exporterstattungen – die übrigens auch ein Dorn im Auge der WTO sind – verzichten, wenn die Zuckerpreise im Inland stärker an die Weltmarktpreise angeglichen würden. Das Budget für die Exporterstattungen im Lebensmittelbereich ist von früher 1,1 Mrd. € auf mittlerweile 411 Mio. € gesunken. Um dieses Geld herum ist ein unkalkulierbares System entstanden, in dem die Hersteller von Monat zu Monat Anträge stellen müssen und bestimmte Zuteilungen erhalten. Im Moment haben wir Zuteilungsraten von 38%. Im letzten Jahr war dieser Wert auch schon mal auf 7% bis 8% gesunken. Wenn die Hersteller aber schon im Januar Aufträge zu festen Preisen abschließen, wissen sie hinterher nicht, ob sie dabei letztlich gewonnen oder verloren haben.



Erich Schmidt

Professor für Marktanalyse und Agrarpolitik,
Universität Hannover

Die soziale Marktwirtschaft, von der Herr Langendorf sprach, baut auf dem Preis- und Wettbewerbsmechanismus auf. Beide sind durch die Zuckermarktordnung ausgehebelt. Wenn Preise wieder eine Anreizfunktion für Produktion, Nachfrage und leistungsbezogene Einkommensverteilung haben sollen, dann ist der Reformvorschlag der Kommission das Mindeste, was wir brauchen. Dieser Vorschlag ist kein Schnellschuss, sondern ein Gesamtkonzept, das ein beachtenswerter großer Wurf ist.

Die OECD hat seit 1986 Berechnungen über die Zahlungsströme im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU angestellt. Demnach sind 2003 in der EU der 15 für die Landwirtschaft im Zuckerbereich 3,1 Mrd. € durch überhöhte Preise geflossen, die durch die Verbraucher gezahlt werden. Hinzu kommen noch die Ausgaben aus dem EU-Haushalt in Höhe von 500 Mio. €. Die sogenannte Produktionsabgabe ist in Wirklichkeit eine spezifische Verbrauchssteuer, für deren Erhebung noch einmal zusätzliche Kosten von 200 bis 300 Mio. € anfallen.

Ob der Verbraucher ein paar Pfennige mehr für den Zucker zahlt, macht zwar für den Konsum kaum einen Unterschied – sehr wohl aber für die Produktion. Wir wissen, dass die Produktionskosten an verschiedenen Standorten bis zu 50% nach oben und unten abweichen. Das zeigt, dass eine Produktionssteuerung durch den Preis nicht gegeben ist.

Die geplante Reform sieht vor, dass die Preise um knapp 40% gesenkt werden sollen, aber 60% davon werden den Landwirten ausgeglichen. Nun gibt es in Europa Regionen, in denen man einen erheblichen Teil des Preises, der heute zu erzielen ist, für die hohen Kosten aufwenden muss. Die Rübenbauer in diesen Regionen werden mit Freuden aus dem Zucker aussteigen, wenn sie bei der Umstellung auf andere Kulturen die 60% Erlösausgleich bekommen. Für die meisten Länder, die sich für die Betriebsprämie entschieden haben, ist die Umstellung also kein so großes Problem, weil ein Einkommensausgleich geschaffen wird. Viele Unternehmen in diesen Ländern werden auch bereit

sein, ihre Quoten zu verkaufen. Denn wenn sie von Zucker auf Getreide, Obst oder Gemüse umstellen und zugleich 60% Ausgleich behalten dürfen, dann erzielen sie oftmals einen höheren Deckungsbeitrag als zuvor.

Wir brauchen schnell die nötigen ökonomischen Anreize, um die Produktion auf die sinnvollen Zuckerrübenstandorte zu verschieben. Wenn die Zuckerproduktion auf die wettbewerbsfähigen Standorte innerhalb Deutschlands konzentriert würde, dann ergäben sich dadurch auch hier deutlich niedrigere Kosten. Es gibt also durchaus noch Einsparungsmöglichkeiten durch eine vernünftige Allokation. Außerdem müssen wir schnell mit dem Quotenhandel beginnen.

Es stimmt, dass die Auswirkungen auf die Einkommen bei einigen Landwirten auf individueller Ebene gravierend sein werden. Die Frage ist, ob dies nicht hinzunehmen ist. Ich verweise darauf, dass etwa die Anbauer von Getreide oder Ölsaaten und Milch oder Rindfleisch ähnliche Einschränkungen ertragen mussten. Ich kann keine Begründung erkennen, warum bei den Zuckerrübenanbauern andere Maßstäbe gelten sollen. Unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit sei zudem angemerkt, dass die Rübenbauer derzeit über höhere Einkommen verfügen als viele andere Landwirte. Warum sollen dafür alle Konsumenten – auch Studenten und Arbeitslose – zur Kasse gebeten werden? Auch wenn die individuellen Mehrkosten klein sein mögen, so ergeben sich in der Summe riesige Beträge, und das nur, um eine relativ kleine Gruppe ausgewählter Landwirte zu subventionieren.

Das Verteilungsproblem darf jedenfalls nicht über den Preis gelöst werden. Wenn die Reformen eine Wirkung auf die Einkommensverteilung haben, die unerträglich ist, dann sollte die Politik darüber nachdenken, ob man nicht andere Maßnahmen ergreift, z.B. könnte man den Mehrwertsteuersatz auf Lebensmittel auf den normalen Satz anheben und diese Mehreinnahmen auf alle Bedürftige, nicht nur an die Zuckerrübenbauer, verteilen.



Diskussionsrunde

Die Teilnehmer sprachen zunächst über die Auswirkungen einer Kostensenkung auf Verbraucher und Betriebe und konzentrierten sich dann auf die Frage, ob eine zeitliche Streckung der Reformen sinnvoll sei.

Dieter Langendorf betonte, Gewinne seien für die Zuckerrübenanbauer wichtig, um Investitionen vornehmen zu können. Die Frage, ob diese Gewinne aus öffentlichen Kassen oder vom Verbraucher finanziert werden sollten, sei insofern wenig relevant, als es durch die Zuckermarktreform ohnehin zu keiner wesentlichen finanziellen Entlastung kommen werde. Die geplanten Ausgleichszahlungen und Hilfen für die AKP-Staaten beliefen sich auf über 2 Mrd. €, zu denen später noch Quotenstilllegungsprogramme hinzukommen sollen. Die Zuckerbranche sei durchaus zu einer Verringerung der Produktion bereit, fügte er hinzu, doch benötige man ausgleichende Erlöse, möglicherweise im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe.

Dietrich Oetzel verwehrt sich gegen eine Schönrechnung der Summen, um die es bei Reform gehe. In der EU würden durch die Senkung des Referenzpreises von 632 € auf 421 € pro Tonne insgesamt 2,5 bis 3 Mrd. € eingespart. Diese Einsparungen würden angesichts des harten Wettbewerbs im Einzelhandel wohl zu 95% an die Verbraucher weitergeben werden.

Gustav Herzog beklagte die mangelnde Planungssicherheit, da bislang noch Angaben der EU über die genaue Ausgestaltung von Ausgleichszahlungen fehlten. Daher sei nicht klar, welche Standorte zu halten sein werden beziehungsweise wo alternative Produkte angebaut werden sollten. Er forderte eine längere zeitliche Streckung der Reformen, nicht zuletzt auch, weil andernfalls Investitionen von Landwirten in große Maschinen entwertet würden.

Erich Schmidt dagegen betonte, eine zeitliche Streckung dürfe keinesfalls zu lang sein. Ohne Preissenkung würde es womöglich zu einem Rückgang der

Produktion ausgerechnet an den wettbewerbsfähigen Standorten in Deutschland kommen. Die Reform müsse möglichst schnell an den Preisen ansetzen, damit die weniger wettbewerbsfähigen Produzenten einen Anreiz zum Ausstieg aus der Rübenproduktion bekämen. Darüber hinaus müsse schnellstens der Handel mit Quoten ermöglicht werden.

Die Zucker verarbeitende Industrie würde dabei laut **Oetzel** allerdings lieber eine komplette Abschaffung der Quoten sehen, um die Produktion dorthin wandern zu lassen, wo sie am effizientesten sei. Hierbei hätten schließlich auch deutsche Landwirte durchaus Chancen.

Langendorf warnte jedoch, dass bei einer Verschiebung von Einkommen zwischen Zuckerrübenanbauern in der EU und Zuckerrohrproduzenten in AKP-Staaten oder auch bei der Verschiebung zwischen Anbauregionen innerhalb Europas ganze Standorte aus der Produktion weg brechen und dass man mit diesen Folgen politisch umgehen müsse. Schon unter der bisherigen Zuckermarktordnung habe es einen Strukturwandel gegeben, erläuterte er auf Nachfrage von **Volker Niendieker** (Referent im Bundeskanzleramt). So sei in den alten Bundesländern seit 1981 die Zahl der Zuckerfabriken von 49 auf 20 und die Zahl der Beschäftigten von 14.000 auf 5.500 geschrumpft. Dieser Stellenabbau sei jedoch dank der zu erzielenden Erlöse auf sozialverträgliche Weise vonstatten gegangen. Bisher habe die Kommission jedoch keine Mittel für Sozialpläne zur Verfügung gestellt.

Herzog schloss mit der Aufforderung, bei der Ausgestaltung der Reformen nicht nur ökonomische Argumente zu bedenken, sondern auch Fragen der Ökologie und des Erhalts der Vielfalt des ländlichen Raums zu berücksichtigen.

Glossar

AKP-Staaten

Insgesamt 78 Staaten Afrikas, der Karibik und der Pazifikregion, die mit der Europäischen Union Abkommen über Entwicklungszusammenarbeit abgeschlossen haben (Lomé, Cotonou-Vertrag, EPA).

A-Zucker

Die Zuckermarktordnung der EU (s.u.) reguliert die Produktion von Zucker durch ein Quotensystem. Das System setzt sich aus A- und B-Quoten sowie sogenanntem C-Zucker zusammen. Für A- und B-Quoten existieren in der EU Preis- und Absatzgarantien in unterschiedlichem Umfang. Die A-Quote deckt in etwa den Bedarf an Zucker auf dem europäischen Binnenmarkt.

B-Zucker

Die Zuckermarktordnung reguliert die Produktion von Zucker durch ein Quotensystem. Das System setzt sich aus den A-Quoten und B-Quoten sowie dem sog. C-Zucker zusammen. Für A- und B-Quoten existieren in der EU Preis- und Absatzgarantien in unterschiedlichem Umfang. Zusätzlich zur A-Quote wird den Unternehmen eine B-Quote zugeteilt. Für B-Zucker existiert eine volle Absatzgarantie aber nur eine eingeschränkte Preisgarantie.

C-Zucker

Die Zuckermarktordnung reguliert die Produktion von Zucker durch ein Quotensystem. Das System setzt sich aus den A-Quoten und B-Quoten sowie dem sogenannten C-Zucker zusammen. Als C-Zucker gilt der in der EU produzierte Zucker, der die A- und B-Quote übersteigt. Dieser Zucker muss auf den Weltmarkt ausgeführt werden. Der C-Zucker unterliegt daher den Weltmarktpreisen. Für ihn existieren keine Preis- und Absatzgarantien.

Deckungsbeitrag

Der Deckungsbeitrag ist mit der Wertschöpfung vergleichbar und bezeichnet den Anteil am Betriebsergebnis durch jedes einzelne Produkt, d.h. den Anteil der im Gesamtbetrieb pro Jahr für eine angebaute Frucht oder pro Hektar erzielt wurde. Bei der Berechnung werden die Aufwendungen für Betriebsmittel wie etwa Düngemittel abgezogen. Dagegen bleiben die Festkosten (z. B. Maschinen unberücksichtigt).

Doha-Runde

„Entwicklungsrunde“. Aktuelle Verhandlungsrunde der WTO, die unter anderem die Liberalisierung des internationalen Handels mit landwirtschaftlichen Produkten und Dienstleistungen thematisiert.



EBA / Everything But Arms

Engl. für „Alles außer Waffen“. Im Februar 2001 vom Rat der EU beschlossene Initiative mit dem Ziel, für alle Waren außer Waffen aus den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs s. u.) einen zollfreien Zugang ohne mengenmäßige Beschränkung zum europäischen Binnenmarkt zu gestatten.

EPA / Economic Partnership Agreement

Engl. für „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“. Nach Ablauf des Abkommens von Cotonou im Jahr 2007 sollen andere Abkommen, die sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, in Kraft treten. Die EPA sollen politische Fragen, die Wirtschafts- und Handelskooperation sowie die Entwicklungszusammenarbeit regeln.

Exportsubventionen

Exportsubventionen ermöglichen den Verkauf überschüssigen EU-Zuckers auf den Weltmarkt. Zunächst werden die hierbei entstehenden Kosten von der Zuckerwirtschaft selbst getragen. Diese werden jedoch auf die Produktpreise aufgeschlagen und so an den Verbraucher weitergegeben. Insgesamt exportiert die EU rund 3,4 Mio. Tonnen Zucker pro Jahr. Die Exportsubventionen kosten die Verbraucher rund 400 Millionen Euro pro Jahr.

GAP

Gemeinsame Agrarpolitik der EU. Im Jahr 2003 hat sich die EU auf eine tief greifende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Wichtigstes Ergebnis ist eine weitgehende Entkoppelung der Direktzahlungen an Landwirte von der landwirtschaftlichen Produktion und deren Bindung an die Einhaltung von bestimmten Standards (Umweltschutz, Tierschutz sowie Qualität).

GMO-Zucker

Gemeinschaftsordnung Zucker der Europäischen Union. Siehe: Zuckermarktordnung.

Interventionspreis / Stützpreis

Der Preis, zu dem sich die EU im Rahmen der Zuckermarktordnung verpflichtet hat, Zucker aufzukaufen.

LDCs

Least Developed Countries. Engl. für die 49 am wenigsten entwickelten Länder. Entwicklungsländer die von den Vereinten Nationen als besonders benachteiligt eingestuft werden. Charakteristisch für LDCs sind große Armut der Bevölkerung, schwaches Humankapital und die Anfälligkeit ihrer Volkswirtschaft.

Präferenzzucker

Festgelegte Zuckermengen, die insgesamt 19 AKP-Staaten im Rahmen des Zuckerprotokolls zollfrei in die EU einführen dürfen. Sie profitieren dabei von den hohen Zuckerpreisen innerhalb der EU.

Produktionsabgabe

Abgabe zur Finanzierung der Zuckermarktordnung durch die Zuckerwirtschaft (Zuckerfabriken und Zuckerrübenbauern), mit der die entstehenden Exportkosten für überschüssigen Zucker der EU auf den Weltmarkt ausgeglichen werden. Bei Bedarf kann eine zusätzliche sogenannte Ergänzungsabgabe erhoben werden.

Quotenregelung

Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Quoten legen für jeden Mitgliedstaat fest, wie viel von einem bestimmten Produkt zu garantierten Preisen erzeugt werden darf. Die Zuckermarktordnung fixiert Quoten für Rübenzucker, Isoglukose und Inulinsirup, die alle fünf Jahre neu definiert werden.

ZMO – Zuckermarktordnung

1968 etablierte Marktordnung, die die Herstellung von Rübenzucker, Inulinsirup und Isoglukose in der EU mithilfe von Quoten, Preisgarantien und hohen Importzöllen für Zucker, der außerhalb der EU hergestellt wurde, regelt.

Zuckerprotokoll

Das Zuckerprotokoll ist ein bilaterales Abkommen zwischen EG und AKP-Staaten. Es ist zeitlich unbegrenzt und verpflichtet die EU, Zuckerkontingente zollfrei und zu EU-Marktpreisen aus 19 der 78 AKP-Staaten (im wesentlichen aus den ehemaligen Kolonialgebieten) zu importieren.

Zuckerrohr

Zuckerrohr wird in tropischen und subtropischen Gebieten angebaut. Mehr als 70 Prozent des Weltzuckers werden aus Zuckerrohr gewonnen. In Europa wird Zucker hingegen nahezu ausschließlich aus Zuckerrüben hergestellt.

Zuckerrübe

Die Zuckerrübe bildet die Grundlage für die Zuckergewinnung in Europa sowie – in kleinerem Ausmaß – auch in den USA, Japan und China.

Kurzvitae der Podiumsteilnehmer:

Dr. Heik Afheldt

1961 Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Ab 1970 Mitglied der Geschäftsleitung der Prognos AG, 1977-1987 Vorsitzender der Geschäftsleitung. 1988/89 Herausgeber und Redaktionsdirektor der Wirtschaftswoche. 1989-1991 Geschäftsführer der Verlagsgruppe Handelsblatt. 1992 Geschäftsführender Herausgeber des Handelsblattes und Herausgeber der Wirtschaftswoche. 1998-2002 Herausgeber des Tagesspiegels (Berlin). 2001-2002 Wirtschaftspublizistischer Berater bei der Zeit (Hamburg). 2003-2004 Wirtschaftspublizistischer Berater der Verlagsgruppe Georg von Holtzbrink (Stuttgart).

Dr. Angelo Bressan

Director of the "Sugar Cane and Agri-energy Department" of the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply, Brazil. He holds a Master degree in Economic Theory from the University of São Paulo, Brazil. Since 1977 he has been working as civil servant of the Brazilian Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply. Formerly he held the positions of Director of the "Agricultural Planning Department" in the Ministry (1999-2001) and was Manager of "Market Analysis on Agricultural Products" (1995-1999).

Christiane Grefe

Studium der Politikwissenschaften und Besuch der Deutschen Journalistenschule in München. Freiberufliche, journalistische Tätigkeit, dann Redakteurin beim Magazin der Süddeutschen Zeitung, bei der Wochenpost und bei GEO. Seit 1999 Redakteurin und seit 2002 Reporterin bei der ZEIT. Diverse Buchveröffentlichungen, so etwa Christiane Grefe et.al.: „Attac. Was wollen die Globalisierungskritiker?“ Rowohlt 2003.

Gustav Herzog

1975-1987 Ausbildung und Berufstätigkeit als Chemielaborant. 1984-1989 Mitglied im Kreistag Donnersberg. 1998-2002 Abgeordneter des Deutschen Bundestages für den Wahlkreis 156. Seit 1991 Vorsitzender des SPD-Unterbezirks Donnersberg. Seit 2002 Abgeordneter des Deutschen Bundestages für den Wahlkreis 211. Ordentliches Mitglied im Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages.

Dr. Dieter Langendorf

1969-1973 Studium der Agrarökonomie an der Universität Hohenheim. 1974-1981 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre der Universität Hohenheim. 1981 Beginn der Mitarbeit in der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker (WVZ). Seit 1989 Hauptgeschäftsführer der WVZ und des Vereins der Zuckerindustrie.

Dr. David Lincoln

BA (Natal), MA (Wilfred Laurier), PhD (Cape Town). Senior lecturer in the Department of Sociology at the University of Cape Town and Convenor of the Development Studies Programme. The socio-economic aspects of sugar production in Southern Africa have been a long-time research field of Dr. Lincoln. Publications include: J.Chullén and D. Lincoln (eds.): Sugar World: Information and Analysis for Sugar Workers. Toronto 1998; D. Lincoln et. al. (eds.): Regulation and the sugar product chain in South Africa, Johannesburg 2003.

H.E. Mr. Jaynarain Meeto

1979 M.A. (Académie d'Aix-Marseille, France). 1980-1992 Education Officer. 1989-1990 Mayor of Town of Quatre Bornes. 1990-1993 Chairman of Mauritius Institute of Education Council. 1993-1994 Manager/Rector MEDCO. 1995-1996 Ambassador of the Republic of Mauritius in France. 2001-2004 Ambassador of Mauritius in Geneva. 08 -12.2004 Adviser on WTO issues in the Ministry of Foreign Affairs and International Trade. Since January 2005 High Commissioner of the Republic of Mauritius in the UK.

Dietrich Oetzel

VWL-Studium in Hamburg und Marburg, Vorstandsassistent bei Thyssen. Danach 32 Jahre Senior Management Funktionen in der Mars/Masterfoods Gruppe in Deutschland und Europa. In den letzten Jahren Geschäftsführer von Mars-Deutschland. Präsidiumsmitglied im Bundesverband der deutschen Süßwarenindustrie (BDSI), viele Jahre auch im Europäischen Verband der Lebensmittelindustrie (CIAA). Leitung der Rohstoff- und Außenhandelsausschüsse, u.a. Teilnahme an den WTO-Verhandlungen in Doha und Seattle als Delegationsleiter der europäischen Lebensmittelindustrie. Seit der Pensionierung Consultant im Süßwarenereich.

Dr. Sascha Raabe

1989-1994 Studium der Politischen Wissenschaften und 1994-1996 Studium der Rechtswissenschaften an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main . 1996-2002 Bürgermeister in Rodenbach. Seit 2002 Mitglied des Deutschen Bundestages. Mitglied im Vorstand der SPD-Bundestagsfraktion, stellvertretender Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion im Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie stellvertretender Vorsitzender des Unterausschusses Globalisierung und Außenwirtschaft des Deutschen Bundestages.

Prof. Dr. Erich Schmidt

1963 Bankkaufmann (Kiel), 1967 Diplom-Kaufmann (Universität Hamburg), 1972 Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Hamburg. 1968-1983 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für landwirtschaftliche Marktforschung der FAL-Braunschweig. 1983-1991 Professor für Agrarökonomie und Landwirtschaftliche Marktlehre an der Georg-August-Universität Göttingen. 1995-1997 Dekan des Fachbereichs Gartenbau. 1991-2001 Professor für Marktlehre an der Universität Hannover. Seit 2001 Professor für Agrarmarktanalyse und Agrarpolitik in der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hannover.

Sigrid Thomsen

Sigrid Thomsen has been trained as a journalist in the editorial team of a regional daily newspaper. She studied political sciences and adult education in Hamburg and Berlin, focussing on international relations. 1984-87 she worked as an editor for the children's aid organisation "terre des homes". 1987-91 she did media work for the "Protestant Association of Churches and Missions in Germany". After five years of work as a freelancer, she went to South Africa in 1997 to open a regional office for the "Heinrich-Böll-Stiftung". She returned to Germany in 2002 and joined an office community of freelance journalists and photographers in Hamburg. Presently she is doing some work for InWent, the DGB Bildungswerk and Oxfam Germany.

Verantwortlich:

Dr. Michael Bröning
Julia Schartz
 Internationale Entwicklungszusammenarbeit
 der Friedrich-Ebert-Stiftung
 Referat Afrika

Organisation:

Sabine Schöneiseffen
 Internationale Entwicklungszusammenarbeit
 der Friedrich-Ebert-Stiftung
 Referat Afrika
 Godesberger Allee 149
 53175 Bonn
 Tel. 0228 883-589
 Fax. 0228 883-623

Die Veranstaltung findet in deutscher Sprache statt und wird simultan übersetzt.

Wegbeschreibung**Veranstaltungsort:**

Friedrich-Ebert-Stiftung
 Hiroshimastraße 17
 D-10785 Berlin-Tiergarten

Fahrverbindungen:

Buslinie 100, 187 bis Haltestelle Lützowplatz
 Buslinie 200 bis Haltestelle Hildebrandstraße
 Buslinie M 29 bis Haltestelle Hiroshimasteg
 Vom Flughafen Tegel Buslinie 109 oder X9 bis
 Bahnhof Zoo, dann Buslinie 200 oder 100

Parkmöglichkeiten stehen nicht zur Verfügung!

EINLADUNG

Podiumsdiskussion

Bonbon oder bittere Pille...?

Die Reform der EU-Zuckermarktordnung –
 AKP-Staaten und Bundesrepublik zwischen
 Interessen und Interessenspolitik

13. April 2005, Berlin



Eine faire Zuckerpolitik gilt heute als Lackmustrer für Kompromisswillen und Kompromissfähigkeit der Europäischen Union gegenüber Interessen von Entwicklungsländern. Politische Auseinandersetzungen um die EU-Zuckermarktordnung und das damit verknüpfte „Zuckerprotokoll“ haben in den vergangenen Jahren stetig an Schärfe zugenommen und zuletzt zu einer vielbeachteten Klage einiger zuckerproduzierender Staaten bei der WTO geführt. Diese hat die handelspolitische Praxis der EU in ihrem Schiedsspruch als nicht rechtmäßig gebrandmarkt und dadurch den politischen Reformdruck auf die Zuckermarktordnung der EU verstärkt.

Vor dem Hintergrund wachsenden politischen Drucks und der jüngst beschlossenen Reform der europäischen Agrarpolitik präsentierte die EU-Kommission im Juli 2004 Reformvorschläge, die auf eine grundlegende Revision von Zuckermarktordnung und Zuckerprotokoll hinauslaufen. Da diese Vorschläge zahlreiche zuckerproduzierende Staaten des Südens ebenso betreffen wie

deutsche Landwirte und die Zuckerindustrie, verwundert es nicht, dass sie in den vergangenen Monaten äußerst kontrovers diskutiert wurden. Dabei wurde klar, dass – im Gegensatz zu verbreiteten publizistischen Zuspitzungen – in der Zuckerpolitik von einer simplen Nord-Süd-Konfliktkonstellation keine Rede sein kann.

Doch welche Interessen hat „der Süden“ in dieser Frage? Welche Position vertreten AKP-Staaten, LDCs und besonders wettbewerbsfähige exportorientierte Zuckerproduzenten in bezug auf die Reform? Und welche ökonomischen und sozialen Konsequenzen hätte eine reformierte Zuckerpolitik für die Bundesrepublik?

Diese Fragen wollen internationale Fachleute aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf zwei Podien diskutieren. Wir möchten Sie sehr herzlich einladen, sich an dieser Diskussion zu beteiligen.

Mittwoch, 13. April 2005

13.30 Uhr **Begrüßung**

Dr. Ernst-J. Kerbusch

Leiter der Abteilung Internationale
Entwicklungszusammenarbeit der
Friedrich-Ebert-Stiftung

14.00 Uhr

Panel I:

„Alles in Zucker...?“

**Zuckermarktreform und die wirklichen
Interessen „des Südens“**

Welche Auswirkungen haben die von der
EU-Kommission vorgeschlagenen Reformschritte
auf Staaten des Südens? Ist eine Reform der Reform
notwendig – und überhaupt möglich? Wie können
Verlierer einer Neuordnung des Zuckermarktes
sinnvoll entschädigt werden? Ist eine Umgestaltung
der EBA-Initiative sinnvoll – und realistisch?

Podium:

H.E. Shree Baboo Chekitan Servansing

Botschafter, Permanent Representative der Republik
Mauritius bei den Vereinten Nationen, Genf

Dr. Sascha Raabe, MdB

Stellvertretender entwicklungspolitischer Sprecher
der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag

Arnaldo Ribeiro

Direktor des Nationalen Instituts für Zucker der
Republik Mosambik

Dr. Ângelo Bressan

Generaldirektor, Ministerium für Landwirtschaft,
Fischerei und Versorgung der Republik Brasilien

Sigrid Thomsen

Policy Advisor – OXFAM Deutschland

Moderation:

Christiane Grefe

Die Zeit

16.00 Uhr

Nachmittagskaffee

PROGRAMM

16.30 Uhr Panel II:

„Reformiert oder deformiert...?“

**Auswirkungen der Reformvorschläge
auf die Bundesrepublik**

Welche wirtschafts- und agrarpolitischen
Konsequenzen hat die vorgeschlagene Reform
für die Bundesrepublik? Wie können negative
Auswirkungen abgefedert werden? Welche
Reaktionsmöglichkeiten der Landwirtschaft
existieren? Kann ein europaweiter Quotenhandel
die deutsche Landwirtschaft sinnvoll entlasten?
Wie sind entwicklungspolitische Ansprüche mit
legitimen agrarpolitischen Interessen zu versöhnen?

Vortrag:

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB

Bundesministerin der Justiz a.D.,
Vorsitzende des Ausschusses für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen
Bundestages

16.50 Uhr

Podium:

Gustav Herzog, MdB

Mitglied im Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen
Bundestages

Dietrich Oetzel

Präsidium Bundesverband der deutschen
Süßwarenindustrie

Dr. Dieter Langendorf

Hauptgeschäftsführer Wirtschaftliche Vereinigung
Zucker

Prof. Dr. Erich Schmidt

Lehrstuhl für Marktanalyse und Agrarpolitik,
Universität Hannover

Moderation:

Dr. Heik Afheldt

Publizist und Wirtschaftsberater

18.30 Uhr

Empfang mit Imbiss